



Serie Investigación

LITIGIO ESTRUCTURAL Y
EXPERIMENTALISMO JURÍDICO:
ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO A LOS
CAMBIOS GENERADOS POR LA
SENTENCIA T-025 EN LA
POBLACIÓN DESPLAZADA

Edimer Leonardo Latorre Iglesias



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

LITIGIO ESTRUCTURAL Y EXPERIMENTALISMO JURÍDICO:

Análisis sociojurídico a los
cambios generados por
la Sentencia T-025 en la
población desplazada



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

LITIGIO ESTRUCTURAL Y EXPERIMENTALISMO JURÍDICO:

Análisis sociojurídico a los cambios generados por la Sentencia T-025 en la población desplazada

EDIMER LEONARDO LATORRE IGLESIAS
Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas

Universidad Sergio Arboleda
Santa Marta, Colombia



UNIVERSIDAD
SERGIO ARBOLEDA

Latorre Iglesias, Edimer Leonardo

Litigio estructural y experimentalismo jurídico: análisis sociojurídico a los cambios generados por la Sentencia T-025 en la población desplazada / Edimer Leonardo Latorre Iglesias – Santa Marta: Universidad Sergio Arboleda, 2015.

174 p. - ISBN 978-958-8866-33-8

1. DERECHO Y SOCIEDAD 2. DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA - ASPECTOS JURÍDICOS - COLOMBIA

340.115 ed. 21

LITIGIO ESTRUCTURAL Y EXPERIMENTALISMO JURÍDICO:

Análisis sociojurídico a los cambios
generados por la Sentencia T-025
en la población desplazada

ISBN: 978-958-8866-33-8

© Edimer Leonardo Latorre Iglesias

Universidad Sergio Arboleda

Edición: enero de 2015

Fondo de Publicaciones. Universidad Sergio Arboleda.

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin previa autorización escrita del editor.

El contenido del libro no representa la opinión de la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad del autor.

Calle 74 No. 14-14

Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260

www.usergioarboleda.edu.co

Bogotá, D.C.

Director del Fondo de Publicaciones:

Jaime Arturo Barahona Caicedo

jaime.barahona@usa.edu.co

Corrección de estilo:

Ludwing Cepeda Aparicio

Diseño y diagramación:

Jimmy F. Salcedo Sánchez

jimmy.salcedo@usa.edu.co

Impresión: Digiprint

Bogotá, D.C.

Para mi tía Caye, por todo...

Contenido

INTRODUCCIÓN.....	11
Capítulo I	
GENERALIDADES DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN..	15
1.1. Planteamiento del problema de investigación.....	15
1.2. Marco de referencia.....	29
1.2.1. Estado del arte: abordajes referenciales sobre el tema del desplazamiento en Colombia.....	29
1.2.1.1. Primer abordaje: Guerra por el territorio.	29
1.2.1.2. Segundo abordaje: Economía y recursos.	30
1.2.1.3. Tercer abordaje: La batalla por las cifras.	30
1.2.1.4. Cuarto abordaje: El dolor de las víctimas.	30
1.2.1.5 Quinto abordaje: Género y etnias.	31
1.2.2. Marco teórico: Generalización histórico-conceptual sobre el desplazamiento.....	33
1.3. El método de manera resumida.	43
Capítulo 2	
LA RESPUESTA DEL ESTADO DESDE EL CONSTITUCIONALISMO PROGRESISTA.....	49
2.1. Análisis crítico a las políticas públicas sobre desplazamiento forzoso.	49
2.2. El campo de la política pública: aproximación histórica	50
2.3. La respuesta del Estado colombiano y el enfoque de la Corte Constitucional.	56
2.4. Litigio estructural y cambio social.	63

2.5. Obstáculos frente a la ingeniería jurídica: teoría de las restricciones.	72
Conclusiones preliminares.....	77

Capítulo 3

LA EVIDENCIA EMPÍRICA: RESULTADOS DE ANÁLISIS Y CONTRASTACIÓN ENTRE REALIDADES	81
--	----

3.1. De los aplazados históricos a los desplazados como pobres. Análisis de los cambios en la población de desplazados a partir de la Sentencia T-025 de 2004 en el escenario regional.	81
3.2. ¿Se mantiene el desplazamiento?	82
3.3. De aplazados pobres (pobres históricos) a desplazados pobres: seguimiento coyuntura 2007.	91
3.4. Coyuntura: 2008-2011.....	99
3.5. Brechas regionales e instituciones extractivas.	105
Conclusiones preliminares.....	111

Capítulo 4

LITIGIO ESTRUCTURAL, CAMBIO SOCIAL Y EXPERIMENTALISMO JURÍDICO.....	115
---	-----

4.1. Análisis desde la sociología jurídica: debilidad del Estado e ineficacia del derecho en la perspectiva clásica y contemporánea.....	115
4.2. Debilidad de la norma y litigio estructural.	122
4.3. Del experimentalismo democrático al experimentalismo jurídico: deudas pendientes de un concepto trasladado	131
Conclusiones preliminares.....	144

CONCLUSIONES GENERALES	149
------------------------------	-----

REFERENCIAS	153
-------------------	-----

Índice de tablas

Tabla 1: Distribución de familias por comunas.....	46
Tabla 2: Comparación promedio nacional y promedio regional.....	99
Tabla 3: Cambios en la ayuda humanitaria.....	101
Tabla 4: Cambios en el coeficiente de Gini a nivel departamental.	106
Tabla 5: PIB Nacional.....	106
Tabla 6: Índice de eficiencia institucional por departamento.	110

INTRODUCCIÓN

Teóricamente se han discutido las razones por las cuales el derecho no funciona, es débil y en ocasiones presenta una opacidad en cuanto a la fuerza para transformar una determinada realidad o un estado de injusticia (Puga, 2012). La pregunta es ¿qué condiciones debe reunir una sociedad para que el derecho funcione? La otra pregunta clave en este debate es ¿qué derecho y para qué sociedad? La tradición en América Latina es precisamente la de un derecho débil, la coexistencia de una normatividad que solo se cumple parcialmente y en ocasiones con múltiples exclusiones en cuanto a su poder coercitivo para transformar el estado de cosas que lo posibilitan. En este contexto de análisis se escenifica el trabajo que se presenta a continuación.

Colombia evidencia, como producto de décadas de conflicto prolongado y de actores armados que disputan territorios, una tragedia humanitaria que la ha llevado a estar entre los países que más desplazados internos posee a nivel mundial. Frente a esta tragedia y a la situación de vulneración de derechos permanentes para la población desplazada, la Corte Constitucional ha promulgado un aparataje normativo para hacerle frente a dicha situación. Esta implementación jurídica hace que sus acciones se enmarquen en una tendencia denominada “constitucionalismo progresista”, en la que, mediante un seguimiento y control de las políticas del Estado, la Corte busca garantizar el cumplimiento de los derechos que se pretende proteger.

En una decisión que hace historia, la Corte decide incidir en política pública, con el fin de dirimir la brecha existente entre la norma y la realidad. Así, en un procedimiento poco usual, además de aterrizar la política pública, dándole forma expresa con instrucciones respecto a la problemática del desplazamiento, este ente verifica que se cumpla el goce efectivo de los derechos de las víctimas. Este proceso de injerencia en las políticas públicas de la justicia inicia con el seguimiento y verificación de las condiciones de dicho goce (capítulo 2).

El análisis sociojurídico de las decisiones de la Corte implica una mirada al proceso de construcción sociohistórico de la ciudadanía y de la inclusión de los pobres históricos en las promesas de la modernidad. En este sentido, no se pueden confundir los aplazados (que han visto postergada la materialización de sus derechos) con los desplazados (que son una nueva manifestación de dicho aplazamiento).

Esta investigación, de igual forma, analiza, bajo una mirada descriptiva, las diferentes mejoras en las poblaciones de desplazados. En contraste con otro tipo de poblaciones en Colombia (para diferenciar pobres históricos de los nuevos pobres que son los desplazados), insiste en el contraste regional (por ejemplo, no es lo mismo ser desplazado en Bogotá que serlo en el Magdalena) para señalar críticamente las falencias del modelo experimental jurídico que ha asumido la Corte (capítulo 3).

El trabajo finaliza revisando la base conceptual en la cual se puede ubicar la tendencia de la Corte al buscar modificaciones estructurales abriendo escenarios dialógicos, lo que se conoce como “experimentalismo jurídico”, mecanismo empleado para solucionar un problema social creado con todos los implicados en el mismo, que mal empleado puede convertirse en una etilización en la que solo ciertos grupos privilegiados terminan beneficiados (*stakeholders* y grupos con poder económico, capítulo 4).

Es decir, se analiza el proceso de movilización de la sociedad civil, en torno al problema del desplazamiento con la mediación de un juez. Se revisa la idea de este experimentalismo jurídico como escenario dialógico y se propone un ámbito que permite el paso de lo deliberativo a lo interpelativo.

Este enfoque puede ser implementado apelando al recurso de la memoria como mecanismo esencial de evitar una cooptación del experimentalismo jurídico, en las poderosas fuerzas de la racionalidad instrumental, propias de la economía de mercado.

GENERALIDADES DEL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

Ahora pienso en la mañana del día siguiente y el aguacero de invierno. Las puertas cerradas, los grandes candados. Los camiones cargados de cerdos, gallinas y chivos; leña seca, colchones rasgados, mujeres embarazadas y pequeños críos. Nadie supo quién o a qué horas dieron la orden: había que desocupar el pueblo.

(Ariza Navarro, 2008, p. 17).

La gente me contó mil cuentos. En todos había –y hay– un elemento común: el desalojo por razones políticas, pero con fines económicos. A los campesinos los acusaban los ricos de ser liberales, o conservadores, o comunistas, para expulsarlos de sus tierras y quedarse con ellas. Siempre las guerras se han pagado en Colombia con tierras. Nuestra historia es la historia de un desplazamiento incesante, solo a ratos interrumpido.

(Molano, Alfredo, 2001, p. 14).

1.1. Planteamiento del problema de investigación.

En este primer capítulo se sintetizan los diversos aspectos del proceso de investigación y la metodología que orientó la consecución de la evidencia empírica. Se ex-

plica cada uno de estos aspectos insistiendo en la contextualización y sistematización de la pregunta problema.

Después de la caída de los mal llamados “países comunistas”, el mundo ingresó, en medio del clamor de muchos (Fukuyama, 1992), en la creencia dogmática del desarrollo vertiginoso, del triunfo de las democracias liberales, tomadas de la mano del desarrollo imparable de la globalización y por ende de la “grobarización” (Ritzer, 2007). Es decir, mientras los defensores de la globalización como un mecanismo de inclusión de los mercados locales en el concierto global señalaban el camino a seguir y la forma de incluirse en el llamado al progreso y al cambio social (metarrelatos), otros veían cómo los grandes imperios económicos en poder de los grupos transnacionales hacían todo lo posible por adueñarse de lo local desde la óptica de lo global (lo que Ritzer entiende como “grobarización”).

Desde esta perspectiva macroglobal, podemos afirmar que desde 1989, cuando cae el Muro de Berlín, el mundo entró en una espiral explícita de conflictos entre lo público y lo privado. Estas visiones de choque se pueden rastrear en la historia de la humanidad; choques de civilización dicen unos (Huntington, 2005), choques entre Occidente y el resto (Ferguson, 2012), entre lo moderno y lo premoderno (Berriain, 2004), o simplemente la versión que más se acerca a la verdadera esencia del fenómeno: un entrecuchar entre lo público y lo privado (Arendt, 2005).

Esta lucha incesante entre lo público y lo privado, entre lo que Habermas (1994) entendía como la colonización del mundo de la vida por parte de la técnica y en especial de la penetración alienante del lenguaje económico en las intersubjetividades sociales, deja unos resultados preocupantes a nivel mundial.

Parafraseando a Vattimo (2011, p. 93), la desigualdad mundial y su distribución estadística entre ricos y pobres es hoy más abismal que nunca: es de 90 a 1. Si comparamos las 20 naciones más ricas del mundo con las 20 más empobrecidas, esta diferencia se incrementa de 120 a 1. Para poder alcanzar la riqueza de los 20 hombres más poderosos del mundo, económicamente hablando, tendríamos que sumar los ingresos económicos de más de mil millones de pobres.

Estas tensiones entre lo público y lo privado, que se entienden como la expansión de fuerzas que configuran lo privativo del accionar de los grupos sociales poderosos (Arendt, 2005), demuestran, en el plano de lo local, cómo las élites tienden a preservar y expandir sus poderes y prerrogativas. Una forma de legitimar estas grandes desigualdades, por parte de las élites, es creando instituciones que preserven dichos privilegios. Este fenómeno es entendido por Acemoglu y Robinson (2012, pp. 440-441) como el proceso de creación de instituciones extractivas, y es uno de los factores que propicia el fracaso de los Estados y que evidencia las tensiones conflictivas permanentes entre la defensa del interés común y la defensa de los intereses privatizadores:

... las instituciones extractivas no solamente allanan el camino para el siguiente régimen, que será incluso más extractivo, sino que también crearán luchas internas y guerras civiles continuas. Así, estas guerras civiles causan más sufrimiento humano y también destruyen incluso la poca centralización estatal que hayan logrado estas sociedades. Esto empieza a menudo un proceso que conduce a la falta de ley, al Estado fracasado y al caos político, y aplasta todas las esperanzas de prosperidad económica... Los países se convierten en Estados fracasados no por su situación geográfica ni su cultura, sino por el legado de las instituciones extractivas, que concentran el poder y la riqueza en aquellos que controlan el Estado, lo que abre el camino a los disturbios, las contiendas y la guerra civil. Las instituciones extractivas también contribuyen directamente al fracaso gradual del Estado al descuidar la inversión en los servicios públicos más básicos... El conflicto precipita el Estado fracasado. Por eso, otra razón por la que los países fracasan hoy en día es que sus Estados fracasan. Esto, a su vez, es una consecuencia de décadas de gobierno bajo instituciones políticas y económicas extractivas.

Victoria Camps (2010) ya señalaba cómo los derechos que consagran las libertades mínimas son derechos que paulatina y sistemáticamente terminan equiparados con las libertades de mercado. En concordancia con esta idea, se evidencia que las libertades individuales fluctúan hacia las libertades en y para el mercado. A partir de este presupuesto, podemos afirmar que la pugna entre instituciones extractivas e instituciones inclusivas se está dirimiendo en el campo simbólico y fáctico del derecho. El litigio

es el escenario de combate donde se constituye la fuerza institucional, ya sea de forma proactiva o reactiva. En este momento histórico (“coyuntura crítica” en términos de Acemoglu y Robinson, 2012), el derecho de una forma u otra legitima políticamente el sistema institucional.

Esta institucionalización de los poderes de los grupos con mayor fuerza política es clave para entender los Estados fallidos o en vías de serlo. A pesar de las múltiples aristas que asume el debate sobre los Estados fallidos, está claro que se entiende por Estado fallido aquel que no puede distribuir de una manera efectiva los bienes políticos; según Rotberg (2007, pp. 157-158), esto implica estudiar detenidamente en los diferentes Estados fracasados o en vías de serlo:

Su desempeño en relación con los niveles de suministro efectivo de los bienes políticos más fundamentales. Los bienes políticos son aquellas solicitudes intangibles y difíciles de cuantificar que en su tiempo hacían los ciudadanos a los soberanos y que hoy presentan a los Estados. Comprenden las expectativas locales, es decir, las obligaciones concebibles; inspiran la cultura política local y, en conjunto, dan contenido al contrato social entre gobernante y gobernados que se encuentra en el corazón de las interacciones entre régimen o gobierno y ciudadanía. (...) Otro bien político fundamental es el que permite que los ciudadanos participen libre, abierta y plenamente en la política y en el proceso político. Este bien comprende las libertades esenciales: el derecho a participar en la política y a competir por los cargos públicos; el respeto y el apoyo a las instituciones políticas nacionales y regionales, como los tribunales y los órganos legislativos; la tolerancia por el desacuerdo y la diferencia; y la instauración de los derechos humanos y civiles fundamentales.

La precariedad en el suministro de los bienes políticos, y por ende en la distribución de los bienes públicos, se evidencia empíricamente en la pugna por preservar los poderes fácticos de los grupos de élites y la defensa de los derechos mínimos consagrados en la jurisprudencia. Parafraseando a Bourdieu (2005) –y al análisis que emerge de su visión de cómo cada vez los sistemas de dominación hegemónica “se tornan sutiles, dulces e invisibles”–, asistimos a un nuevo sistema de enmascaramiento de estos procesos, aceptamos dócilmente una nueva dominación, presenciamos el

encubrimiento de los sistemas de instituciones extractivas en medio del derecho, que los hace ver como sistemas propios de instituciones inclusivas.

De igual forma, asistimos a una colonización de la cultura política por parte del lenguaje neoliberal. Hoy, más que nunca, no confiamos en las instituciones, y mucho menos tenemos en nuestra mentalidad política la ayuda al prójimo y la solidaridad como metas de la vida pública. No pensamos como ciudadanos y no tenemos arraigada la idea de bien común. Décadas de neoliberalismo nos han hecho perder la idea de comunidad, de sociedad y de solidaridad. Nunca antes la humanidad había sido tan egoísta y tan absolutamente cerrada sobre un culto al individualismo. Al respecto, Camps (2010, pp. 10-11) es radical cuando señala:

Las democracias liberales adolecen de capital social, los ciudadanos no viven cohesionados y no se sienten motivados para hacerse cargo de unas obligaciones que conciernen a todos. (...) La llamada desafección ciudadana, la falta de credibilidad que tiene la política, los comportamientos incívicos en las concentraciones urbanas, la decreciente participación en las contiendas electorales, la ausencia de una auténtica deliberación sobre las decisiones públicas, la reincidencia en la corrupción, son muestras claras [de] que la escisión entre individuo y sociedad, entre interés particular y bien común, adquiere hoy características peculiares.

Sobre la base de las ideas expuestas, Colombia es el país que, como caso de estudio, refleja las tensiones conflictivas entre la defensa de lo público y la idea de solidaridad con la fuerza rectora y normativa de las libertades del mercado. Cuando digo que refleja claramente el choque entre las tensiones entre lo público y de lo privado, me refiero a cómo se asume el proceso de enmascaramiento de los derechos propios del Estado de bienestar.

Desde la óptica internacional Colombia es un Estado en vías de fracasar. En el índice de Estados fallidos, ocupa el puesto 52 entre 177 países (Foreing Policy, 2012, 2013); para el año 2013, subió al puesto 55 y está en la categoría de alerta, ya que por lo menos cumple con tres de las condiciones que, de forma sistémica y holística, caracterizan este tipo de Estados:

- Corrupción generalizada.

- Clases dirigentes que monopolizan el poder.
- Ausencia de un sólido Estado de derecho.
- Obstáculos para hacer cumplir las leyes de forma uniforme.
- Alto porcentaje de población excluida y marginada.
- Desplazados internos.
- Élites fragmentadas.

Según el Índice de Estados Fallidos (Foreing Policy, 2013) llama la atención que, para el 2013, México avance varias posiciones y sea considerado un Estado que ha retomado el control y pase a la categoría de estable, mientras Colombia continúa en la categoría de advertencia. Nuevamente Acemoglu y Robinson (2012, p. 446) explican lo que representa Colombia desde esta visión de Estado en vías de fracasar:

Colombia no es un caso de Estado fracasado a punto de hundirse. Sin embargo, es un Estado sin centralización suficiente y con una autoridad lejos de ser completa sobre todo su territorio. Aunque el Estado pueda proporcionar seguridad y servicios públicos en grandes áreas urbanas como Bogotá y Barranquilla, existen partes significativas del país en las que proporciona pocos servicios públicos y prácticamente ninguna ley y orden. En su lugar, existen grupos y personas alternativas... que controlan la política y los recursos. En algunas partes del país, las instituciones económicas funcionan bastante bien, y hay niveles elevados de capital humano y habilidad emprendedora; no obstante, en otras partes, las instituciones son muy extractivas, y ni siquiera proporcionan un mínimo nivel de autoridad estatal.

Si a esto agregamos unas estadísticas que dan evidencia empírica al problema de las políticas públicas en Colombia y a la forma como se concibe lo institucional podríamos entender cómo las zonas grises y alter-legales constituyen una amenaza constante. Según dichas estadísticas, el 78% de los colombianos no cree en la democracia, el 42% considera necesario garantizar la justicia social, el 81% no confía en las personas y solo el 36% manifiesta confianza en el Estado. La creencia colectiva de la alter-lega-

lidad y la fuerza de la anomia se verifican al señalar las actitudes hacia la cultura cívica. Dos datos que demuestran el plano conflictivo: solo el 19% de los colombianos cumple con la ley y el 65% cree de manera radical que los ricos no cumplen con la ley (Latino-barómetro, 2012).

Este panorama se torna más complejo si se observa que el 25% de las muertes violentas en el mundo ocurren en 14 países del mundo, que albergan al 5% de la población mundial. De estos 14 países 7 están en América Latina. Colombia es el país número 5 a nivel mundial con más de 40 muertes violentas por cada 100.000 habitantes. Producto de más de 50 años de conflicto armado, Colombia es uno de los países que tiene una de las cinco tasas más elevadas a nivel mundial de muertes por violencia armada (Informe Carga Global de la violencia Armada, 2011, p. 6).

En este marco de violencia y de tensiones políticas entre las élites y la sociedad civil por institucionalizar sus prácticas extractivas, Colombia se convierte en un claro ejemplo de los procesos de enmascaramiento del Estado de derecho neoliberal (Rodríguez Peñaranda, 2012).

El profesor Óscar Mejía Quintana (2012, p. 6) proféticamente denominó este fenómeno “constitucionalización de la mentira”, al referirse a los supuestos avances desarrollados por el pacto político de la Constitución de 1991:

Las élites colombianas (económicas, políticas e intelectuales), una vez más, habían logrado constitucionalizar la mentira y disfrazar su esquema histórico de dominación hegemónica con los ropajes seductores de un Estado Social de Derecho y una democracia participativa. Con esos anzuelos nos tragamos la carnada de un ordenamiento que, de hecho, era la constitucionalización política de la exclusión y que, en lo profundo de su texto, escondía la simiente de la guerra y la periferización y deslegitimación del conflicto.

Como lo señala Quintana (2012), la Constitución de 1991 evidencia la dicotomía altamente conflictiva entre lo público y lo privado. Por una parte, el marco jurídico que emana de la Constitución Política de 1991 nos da la certeza de la construcción jurídica de un Estado social de derecho y, por otra parte, señala las libertades necesarias para propiciar los mejores

contextos posibles para la reproducción del mercado bajo la égida de los parámetros neoliberales.

En este orden de ideas, María Luisa Rodríguez Peñaranda (2012, pp.1-2) señala cómo estas contradicciones que distorsionan el Estado social de derecho son el motor que dinamiza la vida jurídica en Colombia:

Es por todos sabido, desde una perspectiva estrictamente constitucional, que la carta de 1991 guarda en su interior una profunda contradicción. De un lado evoca como una pretensión ética, política y jurídica el establecimiento de un Estado Social de Derecho comprometido con la dignidad humana y la consecución de la igualdad material de sus habitantes, y de otro, promueve un modelo económico que da carta blanca a la comercialización de los servicios de salud y educación, la legitimación del neoliberalismo y la extracción ilimitada de los recursos naturales no renovables. (...) Así, la promesa de convertir a Colombia en un Estado Social de Derecho, o lo que es lo mismo, el compromiso constitucional de promover la igualdad de los ciudadanos reduciendo las asimetrías de una sociedad históricamente jerarquizada, arraigando el principio de solidaridad, pero, sin sacrificar otro encargo también sentado en la carta, el de mantener el modelo de capital impuesto y facilitarles su desarrollo mediante políticas económicas neoliberales son la plataforma y a su vez motor del constitucionalismo nacional.

Un fenómeno público donde podemos observar cómo se entrecruzan en el ámbito de lo jurídico a nivel global y también en el plano de lo local (particularmente Colombia) es el fenómeno de los desplazados.

Vivimos en un mundo de desplazamientos. Nos movemos y nos mueven. El mundo es el lugar donde una gran masa de personas se desplazan de una forma voluntaria, y otros, lastimosamente, son desplazados a la fuerza. Según el sociólogo polaco Zygmunt Bauman (2009), los desplazados se pueden dividir en dos macrogrupos: por una parte, están aquellos que tienen la posibilidad para cambiar de sitio porque poseen el poder económico para hacerlo, a estos se les llama “turistas”.

Por otra parte, están a quienes obligan a salir de su lugar y deben sobrevivir en situaciones de desplazamiento forzoso prolongado. A estos últimos se les rotula como “vagabundos”, o, en el peor de los casos, como “apátri-

das” (Bauman, 2009). Estas personas en condición de desplazamiento forzoso son víctimas locales cuya situación, casi en su mayoría, es el resultado lógico de una condición de guerra prolongada. Hay que tener en cuenta que el desplazamiento en Colombia es un fenómeno que se desarrolla mayoritariamente en los espacios rurales. Estos desplazamientos se realizan hacia las ciudades capitales o las cabeceras municipales. Los connacionales obligados a abandonar sus hogares por razones de violencia son en su mayor parte campesinos pobres, con un bajo nivel de instrucción escolar, tal como lo reconoce la Corte Constitucional (SU1150 de 2000).

Sin duda alguna, el drama humanitario que ocasiona el desplazamiento forzado es más conocido por los campesinos y habitantes de la Colombia rural, no así por los sectores urbanos. El Índice de Ruralidad (IR), construido a partir de una metodología del Banco Mundial, señala qué tan rural o qué tan urbano es un municipio. En Colombia, según el IR, el 75,5% de los municipios colombianos son rurales; en ellos vive el 31,6% de la población y representan el 94,4% de la superficie del país (PNUD, 2011).

Otra situación que agrava la vida del campesinado nacional, en lo que concierne a la tenencia de la tierra, es que Colombia es uno de los países con mayor desigualdad en propiedad rural del mundo. Según el Informe Nacional de Desarrollo 2011, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011):

Para el año 2009 el Gini de propietarios ascendió a 0,875, el de tierras a 0,86 y el de avalúos a 0,84. En la última década, el índice que ya era muy alto siguió creciendo en todas sus presentaciones, aunque más el de avalúos por razón de las actualizaciones recientes. Si estos resultados se comparan con los de otros países, se concluye que Colombia registra una de las más altas desigualdades en la propiedad rural en América Latina y el mundo. Y ello es consecuencia de un proceso histórico, de las políticas públicas, de la operación de las fuerzas del mercado, del narcotráfico y la actuación de grupos armados por fuera de la ley, así como de la cultura de rápido enriquecimiento, y la avaricia de renta.

Esta circunstancia agrava la ya de por sí difícil situación de los desplazados internos pues le impide, las más de las veces, regresar de forma pacífica a sus hogares. Con frecuencia, como ya se precisó, una vez se pro-

ducen desplazamientos masivos en zonas de alta importancia económica, los grupos armados y sus testaferros se hacen al poder de considerables extensiones de tierras y afectan el proceso de retorno y restitución de tierras a que tiene derecho la población desplazada.

En Colombia, a pesar de los esfuerzos recientes, según el último Informe de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES C., 2013) en el año 2012 fueron desplazadas 256.590 personas. Nuestro pasado más reciente refleja a una Colombia donde el desplazamiento es una constante cíclica. Según el CODHES (2011):

De acuerdo con el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos SISDHES, de CODHES y el primer estudio de la Conferencia Episcopal de Colombia sobre desplazamiento, entre el primero de enero de 1985 y el 30 de junio de 2011, alrededor de 5.281.360 personas han sido desplazadas en Colombia. Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado, en los últimos 14 años, el 90% de los grupos familiares se han desplazado una sola vez, mientras que el 7% se han desplazado dos veces y el 1% lo ha hecho tres o más veces (p. 3).

A estas cifras sobre el desplazamiento en Colombia, debemos agregar las de las víctimas de la violencia enmarcada en el conflicto de múltiples actores beligerantes que luchan por el control de territorios y corredores de guerra, que según el Grupo de Memoria Histórica (2013, pp. 34-35) deja más de 220.000 personas asesinadas entre el año 1958 y 2012, un total de 1982 masacres perpetradas por diversos actores en conflicto (entre el año 1980 y 2012) y 16.346 acciones de asesinatos selectivos (entre 1981 y 2012), así como 27.023 secuestros (entre 1970 y 2010).

En el resultado de diversas estrategias de guerra contra la sociedad en los últimos veinte años de conflicto (Pecaut, 2001), más de 10.000 ejecuciones extrajudiciales se han realizado, han sido asesinados a bala 2.713 sindicalistas, más de 10.000 personas fueron detenidas, asesinadas, torturadas y sepultadas en fosas comunes. Según la Unidad de Justicia y Paz de la Fiscalía General de la Nación, los paramilitares han confesado 30.000 homicidios, 2.500 desapariciones y más de 1.000 masacres. Y como si no fuera suficiente y para terminar de consolidar el sino trágico de las vícti-

mas en esta espiral de violencia, la masa de desplazados se encuentra en el 98% por debajo de la línea de la pobreza, y del anterior porcentaje, el 81% por debajo de la línea de indigencia (Sandoval Salazar, 2010, pp. 71-73).

Según la tercera encuesta de Zonas Marginadas (Profamilia, 2011) los niños y mujeres que han padecido el flagelo del desplazamiento son una población altamente vulnerable. De 4.000 mujeres encuestadas, mayores de 13 años, en 235 municipios del territorio Nacional, 5 de cada 10 son violentadas físicamente por su pareja; el 43.5% sufre violencia psicológica; el 13% son violadas sexualmente por su cónyuge y el porcentaje de menores en embarazo es del 35% (estando el promedio nacional en el 20%).

El mayor crecimiento del fenómeno del desplazamiento forzoso ha tenido lugar en la última década. Durante este período, y como consecuencia de la disputa entre grupos armados por el control social y territorial, se fueron reduciendo cada vez más los espacios de las áreas rurales de mayor potencial productivo, las cuales fueron ocupadas por los actores en conflicto. Esta problemática obligó a innumerables familias a huir de sus tierras y a ubicarse, en calidad de desplazados, en los barrios marginales de las ciudades capitales.

Es fuerte la evidencia empírica de correlación entre dominio del territorio y desplazamiento. Según el informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2011), Colombia es un país rural en la mayor parte del territorio. Desde la óptica del mencionado informe, el 72.5% de los municipios colombianos son rurales y estos representan el 94.4% del territorio Nacional (PNUD, 2011, p. 56). Lastimosamente el potencial de tierras para cultivar en Colombia se encuentra sin desarrollar. De las 21.5 millones de hectáreas aptas para el cultivo solo se está aprovechando el 22.7% (es decir, solo 4.9 millones de hectáreas).

Esto obviamente se debe a que la gran propiedad está férreamente concentrada. El coeficiente de Gini en Colombia es de 0.85 (va de 0 a 1, donde uno representa el mayor valor). En esta perspectiva, el 52% de la gran propiedad está en manos del 1.15% de la población colombiana. Los datos del despojo alcanzan a mostrar la magnitud del conflicto por las tierras: se han despojado a nivel nacional 6.6 millones de hectáreas. Es decir, el 12.9%

de la superficie agropecuaria del país (PNUD, 2011). La concentración de la tierra, o lo que también se denomina contrarreforma agraria (Machado, 2004), es un fenómeno nacional, el cual asume unas perspectivas muy específicas en el ámbito de lo regional. Según el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2011):

Aunque el desplazamiento ha afectado a la mayor parte de las regiones del país, de acuerdo con la información del RUPD, los departamentos que han registrado mayores cifras de expulsión de población desplazada son en su orden: Antioquia (18%), Bolívar (8%), Magdalena (6%), Chocó (6%) y Cesar (5%). Sin embargo, una comprensión más amplia del fenómeno obligaría a establecer una zonificación en el interior de cada departamento para apreciar cómo su intensidad, su magnitud y los contextos subregionales donde se produce presentan diferencias notorias (p. 284).

El departamento del Magdalena por ser un gran epicentro del dominio geoestratégico de la Sierra Nevada por parte de los grupos paramilitares, guerrilla y narcotraficantes, así como por ser un campo de batalla dadas sus múltiples interacciones de carácter conflictivo, presentó entre los años de 1999 a 2010 un total de 179.529 personas desplazadas. Su capital, Santa Marta, recibió en ese mismo lapso de tiempo 122.555 desplazados (CODHES, 2011).

Agrava la situación de las familias y comunidades el que la mayoría de los empleados entran dentro de la categoría de ocupados pobres, es decir, con baja posibilidad de consumo. El coeficiente de concentración de tierras (0.53%) es bastante elevado, la cifra de incidencia de la pobreza es de 57.5% y de pobreza extrema es de 23.5%, el modelo de explotación de tierra preponderante que preserva el latifundio a favor de los extensos cultivos de palma africana tiende a desplazar mano de obra; así, por ejemplo, una hectárea de banano emplea a ocho trabajadores y una de palma requiere dos. En este caso, los cultivos de palma desplazan a seis trabajadores, seis ocupados pobres que se desplazan del todo. Por su parte, en cuanto se refiere a la construcción de vías y dotación de alcantarillados, el Magdalena es uno de los departamentos más atrasados de Colombia (DANE, 2013).

En este panorama los desplazados por la violencia en el departamento del Magdalena, y particularmente en su capital, Santa Marta, deben ajustarse a estas realidades y sobrevivir en medio de la espiral de miseria, proceso en el cual no solo deben lidiar con las burocracias del Estado para hacer valer sus derechos, sino con el problema más grande de todos: el del olvido. Paulatina y sistemáticamente los desplazados son invisibilizados, borrados. Esta problemática podría reconocerse como un triple proceso, tal como se explicará a continuación.

Primero son estigmatizados. Es decir, deben portar socialmente con el lastre de ser desplazados. En segunda instancia, empiezan a ser conscientes de su proceso de ser víctimas, lo que los convierte en seres dependientes de la ayuda estatal (cuando esta llega), para finalmente culminar como una víctima que se olvida a sí misma, que termina postergando sus recuerdos, sus tragedias y su dolor.

Como lo grafican las cifras, el departamento del Magdalena y su capital, Santa Marta, se encuentra ubicada en una de las regiones en las cuales, como consecuencia de un intenso enfrentamiento entre grupos armados, el desplazamiento forzado fue de una gran magnitud. Por tal razón, el departamento y su capital registraron un crecimiento vertiginoso de su población, sobre todo entre los años 2001 y 2012. En consecuencia, los grupos sociales asentados en el departamento se encuentran inmersos en un proceso de reordenamiento social y demográfico forzado, sin claras perspectivas de éxito.

Para contrarrestar el fenómeno, el Estado colombiano ha promulgado un innovador y esperanzador aparataje normativo de leyes, normas y decretos que cobijan al desplazado. Estas, en su mayoría, funcionan limitadamente tal y como lo hace constar la Corte Constitucional a través de la sentencia T-025, donde se declara un Estado de cosas inconstitucional.

A pesar de esto, la Corte ha asumido una mirada bastante disruptiva con el pasado de la justicia, ha iniciado un proceso amplio y único en América Latina, de verificación del goce efectivo de los derechos consignados en la ley. Los sucesivos Autos de la Corte, donde se dan órdenes perentorias para frenar el fenómeno y paliar la situación de los desplazados, evidencia

la debilidad del Estado Colombiano y la ineficacia normativa del derecho, así como las dificultades para que cese el desplazamiento en el territorio nacional.

Ante esta situación, se hace pertinente una doble pregunta que se convierte en la guía de la presente investigación: ¿cuál ha sido el efecto de la sentencia T-025, que transformó la forma de entender la relación del Estado con los desplazados y la efectividad del aparato normativo implementado para solucionar dicho problema?, y además, ¿qué comportamiento manifiesta esta sentencia en el ámbito regional?

La sistematización de esta pregunta problema de investigación implica responder las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la situación de las personas desplazadas en el departamento del Magdalena en cuanto a vulneración de derechos?
- ¿Qué implicaciones sociojurídicas se pueden inferir a partir del seguimiento jurídico a la política pública de atención a las personas en condición de desplazamiento forzoso en el orden regional?

De estas preguntas se desprenden los objetivos de la investigación. El Objetivo General es el siguiente:

Caracterizar los efectos sociojurídicos de la implementación de la sentencia T-025 en el plano de lo regional.

Son Objetivos Específicos del trabajo:

1. Analizar los resultados del litigio estructural propiciados por la sentencia T-025, en el contexto sociojurídico del constitucionalismo progresista (capítulo 2).
2. Precisar los alcances de la política pública de atención a las personas en condición de desplazamiento forzoso en un marco comparativo longitudinal (capítulo 3).
3. Precisar la efectividad de la norma, con la implementación de la herramienta del experimentalismo jurídico (capítulo 4).

1.2. Marco de referencia.

1.2.1. Estado del arte: abordajes referenciales sobre el tema del desplazamiento en Colombia.

Al estudiar el fenómeno del desplazamiento nos encontramos con una abundante bibliografía. Existen diversidad de tendencias que van, desde los que de forma cínica y acrítica niegan el desplazamiento forzoso presentándolo como un simple proceso de migración: “nosotros no tenemos desplazados, tenemos migración en buena parte por el paramilitarismo y la guerrilla... esa gente se fue para [las] ciudades y allá están como migrantes, más la gente que se fue del país, clase alta y media” (Revista *Cambio*, “El País según José Obdulio”, 13 de agosto de 2008); pasando a los que acusan el fenómeno de sobre diagnosticado (*sic*) (Quintero, 2009).

En medio de las radicalidades dogmáticas como algunos asumen el estudio de la problemática, es posible encontrar buena cantidad de autores que de forma académica y crítica lo entienden como un proceso producto de una lógica militar y de un conflicto no superado (Bello, 2004, 2005). A continuación haré una clasificación por abordajes conceptuales y teóricos de las diferentes investigaciones que analizan el fenómeno del desplazamiento.

1.2.1.1. Primer abordaje: Guerra por el territorio.

En este tipo de análisis estructural se entiende el fenómeno del desplazamiento como un proceso histórico por el dominio y control del territorio y como una expresión de la guerra prolongada que ha padecido el país entre múltiples actores armados. Se encontraron amplios estudios que hacen un análisis del desplazamiento, como un producto de la guerra por el control, apropiación y uso de un territorio en particular (Reyes Posada, 2009), así mismo, diversos análisis sobre el uso y la concentración de la tierra (Machado, Absalón, 2004; Fajardo, Darío, 2005), o también como una proyección del pasado en nuestro presente (Bello, Martha, 2001, 2004, 2005). Una de las grandes limitantes en este tipo de análisis es la poca conexión con el ámbito global y la parquedad de los análisis sociohistóricos.

Existe la tendencia a que lo histórico se asuma de pasada y no se interprete con categorías conceptuales que den cuenta del fenómeno como un producto de la modernidad tardía. Es decir, existe un “presentismo” a la hora de analizar el problema histórico.

1.2.1.2. Segundo abordaje: Economía y recursos.

En este gran bloque ubicamos a los estudios que analizan el impacto económico del desplazamiento (Castillo, Alfonso, 2004) y su incidencia en el PIB así como su impacto en el desarrollo social y económico. De igual forma, es interesante analizar la tendencia sobre los estudios que buscan comprender cómo el control de las tierras y de la producción de alimentos, en determinadas zonas y grupos signados por lo alter-legal, puede afectar la seguridad alimentaria del país (Forero, Jaime, 2002). Estas perspectivas, que insisten en lo económico, terminan asumiendo cierto determinismo economicista dejando de lado los aspectos intangibles que implica la tragedia humanitaria del desplazamiento forzoso.

1.2.1.3. Tercer abordaje: La batalla por las cifras.

Aunque es importante alcanzar una medición sobre la cantidad de desplazados reales que existen en el país, se nota en la ingente cantidad de producción bibliográfica una lucha por las cifras que se maneja con intereses políticos, tanto de parte del Estado como de algunas ONG. No hay acuerdos sobre las cifras, pero hay una gran producción de informes que asumen diversas ópticas sobre el fenómeno (CODHES, 2011; CINEP, 2010; ACNUR, 2013; PNUD, 2011). En ese sentido, en esta investigación se tienen mayormente en cuenta las cifras de agentes externos tales como la ACNUR y sus operadores.

1.2.1.4. Cuarto abordaje: El dolor de las víctimas.

En este aparte se trabaja la bibliografía que estudia con categorías microsociológicas las experiencias intersubjetivas de ser víctimas. En este tipo de investigaciones se analiza la forma como se vivencia el ser desplazado (Bello, Martha, 2001, 2004, 2005). Las metodologías cualitativas para rea-

lizar una aproximación al desplazado a través de la reconstrucción de su historia de vida son una característica de estos análisis (Osorio, Flor Edilma, 2009).

La psicología jurídica también ha aportado a la temática explorando los caminos para generar procesos de empoderamiento a las personas en condición de desplazamiento forzoso (Tobías, Muñoz y Ricaurte, 2011). En este aparte se hace necesario miradas más integrales, fundamentadas desde diversos puntos de vista de las ciencias sociales que nos permitan hacernos una idea total de la condición de víctima, lo cual representa un aspecto clave para el diseño de políticas públicas pensadas para la población desplazada.

1.2.1.5 Quinto abordaje: Género y etnias.

En este segmento se vincula la producción científica que analiza la situación de los desplazados desde la condición de género, de grupos minoritarios, de etnias y de afrodescendientes. A este respecto, se referencian los trabajos iniciales sobre mujer desplazada (Lima, 2002) y se hace un seguimiento al tema de las condiciones de vida de la mujer desplazada. Sobre esta temática se destaca especialmente el trabajo de Donny Meertens (2010), que muestra el potencial del empoderamiento en mujeres (caso Montes de María). El tema de las comunidades negras ha sido tratado de forma longitudinal por AFRODES (2007), donde se demuestra una negación sistemática de los derechos a las comunidades negras, situación que conlleva una doble exclusión.

A pesar de estos abordajes en los cuales podemos clasificar la producción bibliográfica sobre la temática del desplazamiento forzado, es de anotar que existen muy pocos estudios de carácter regional. Incluso, la última investigación del CODHES (2011) parte de un estudio central con connotaciones regionales, pero hasta el momento existen pocos estudios sobre capitales intermedias, casi todos se concentran en las grandes capitales como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla (Rodríguez Garavito, 2009; Muñoz Restrepo, 2009; Correa de Andreis, 2009).

En cuanto al tema del desplazamiento en el departamento del Magdalena son de destacar los intentos de la Corporación Nuevo Arco Iris por el rescate de la memoria de las víctimas (Corporación Nuevo Arco Iris, 2009), así como el trabajo desarrollado por la Línea de investigación socio-jurídica liderada por el Grupo de investigación Joaquín Aarón de la Universidad Sergio Arboleda, seccional Santa Marta. De igual forma, es de resaltar el trabajo realizado por el grupo de investigación Comunicación y Sociedad de la Escuela de Comunicación Social y Periodismo de la universidad en mención. De este grupo es pertinente señalar sus estudios pioneros en la región sobre tratamiento periodístico a las víctimas del conflicto (Camargo; Blanco, 2010), así como el ambicioso estudio sobre la memoria de las víctimas de la violencia en el departamento del Magdalena, que de forma cualitativa recoge las voces de los desplazados por el conflicto en la región Caribe (Latorre, 2011; Herrera, 2011).

En esta óptica, el Departamento de Psicología, adscrito a la Facultad de Salud de la Universidad del Magdalena ha incluido en sus trabajos de investigación para graduados de pregrado una línea de investigación en desplazamiento forzado, la cual ha insistido en los problemas que genera psicosocialmente el ser víctima del desplazamiento, tales como el estrés postraumático, el miedo, e incluso la forma como las personas y los grupos sociales enfrentan sus problemáticas desde la óptica de un concepto bastante nuevo, como lo es el de resiliencia jurídica (Tobías Loaiza, 2012; Latorre, 2012).

Pero aun así, los estudios continúan siendo vagos y de poca magnitud. En el caso de las tesis de pregrado, por ejemplo, casi todas asumen posiciones de grupos focales o de bajos estimativos en el número de personas que se encuestan.

Por tal razón, la presente investigación se basa en las diversas miradas que asume el proceso de desplazamiento forzado en el país. En la web se obtiene bastante material de los que se conocen como literatura gris y que representa procesos serios de investigación tanto conceptual como temática. Es válido mencionar el aporte de las investigaciones realizadas por Martha Nubia Bello (2005), que ha logrado dar un enfoque transdiscipli-

nario al problema, mostrando lo importante de entender la temática desde los diferentes cruces entre fronteras del conocimiento.

1.2.2. Marco teórico: Generalización histórico-conceptual sobre el desplazamiento.

Los seres humanos, al igual que múltiples especies animales, han basado gran parte de las estrategias de supervivencia en el destierro de sus competidores; esto se conoce como la tragedia del terreno común. El concepto fue acuñado por el ecologista Garret Hardin (1968), para señalar situaciones sociales donde se cumplen dos condiciones. Primero, la existencia de una tierra en común, es decir, un recurso compartido por personas y, segundo, individuos que toman decisiones con libertad por el incentivo tangible de corto plazo de una manera fácil y rápida (actores armados), sin comprender el coste de esa explotación, salvo en el largo plazo.

En el caso colombiano, las tierras se convierten en un bien preciado para el narcotráfico y los corredores de guerra. La tragedia del terreno común es una explicación a la problemática del desplazamiento forzado y el telón de fondo de este gran drama no es otro que la lucha por los recursos. En este sentido, nos ilustra Michael T. Klare (2003, p. 258) cuando afirma que:

Las guerras prolongadas por la disputa de recursos valiosos, y que implican combates entre fuerzas gubernamentales, caudillos locales, insurgentes e intereses privados varios, se han convertido en un rasgo muy notable del mundo que emergió de la guerra fría. Esos enfrentamientos se han cobrado un tributo enorme en vidas humanas, y, así mismo, en forma de daño medioambiental severo, que suele ir unido a las operaciones bélicas. Un rasgo típico de las guerras de ese género es que estallan en zonas pobres, que no han conocido ningún desarrollo, y donde la propiedad de fuentes importantes de minerales o de madera, o su control, es un factor clave de las luchas internas por el poder. En los años venideros es de prever que subsistirán las condiciones externas de los recursos, unos gobiernos no representativos, unas facciones políticas desprovistas de escrúpulos.

Para entender la problemática de los desplazados en un contexto estructural y no en una simple coyuntura, debemos recurrir al análisis socio-histórico (Marwick, 1989), interpretando el problema del desplazamiento forzoso como la sumatoria de problemas no resueltos en nuestro devenir histórico que surgen con los procesos de conquista y posterior colonización Española y que se postergan de forma conflictiva y perturbadora en la construcción de nuestro Estado Nación por las luchas que se dan en torno a la apropiación y control de la tierra.

Lo cierto es que esta debilidad del Estado colombiano, que se manifiesta de forma conflictiva y anómica, es histórico estructural y se encuentra ligada a la formación *sui generis* del Estado colombiano desde el proceso de la conquista. La debilidad del Estado colombiano es una herencia no superada que se ha convertido en un problema histórico difícil de enfrentar, producto de hacer primero la nación y luego el Estado (Bushnell, 2010).

La lucha por la tierra es el gran dinamizador de las diferentes guerras que se dan entre los españoles contra la población indígena, entre los españoles contra la élite regional y entre las diversas élites y el pueblo raso, durante prácticamente toda la historiografía nacional. El Estado se convierte en un botín al cual es necesario acceder. Se entiende el Estado como una gran hacienda y su administración se enmarca en las características de la administración de la hacienda que se daban en la época (Berquist, 1988).

En este orden de ideas, las relaciones de patronazgo que sustituyen las relaciones de ciudadanía y la ausencia de una burocracia real y de unas decisiones estatales enmarcadas en reglas claras y universales, como lo explica Weber (2012), nos ubican en una formación proto-estatal, carente de ciudadanía racional y de un verdadero control político, lo que posibilita el surgimiento de zonas grises entre lo legal y lo ilegal, en las cuales se ubica la conducta racional de los agentes, que al interactuar con el Estado propician la exclusión.

Todo el proceso histórico anterior llega transformado y evolucionado del pasado a la época moderna, configurando lo que se denomina “cooptación del Estado”. El Estado cooptado, según Garay (2008), es el epítome de una exclusión corrupta a gran escala donde agentes privados, grupos de

presión o élites de poder influyen decisivamente en el diseño, formulación e implementación de leyes, normas, decretos, regulaciones y particularmente políticas públicas. Lo cual hace que surja un Estado híbrido donde lo legal se interrelaciona con lo ilegal.

Siguiendo esta línea de pensamiento, el desplazamiento y la expulsión de grupos sociales es un problema que se transforma. En palabras de Liévano Aguirre, la desterritorialización es recurrente en nuestra problemática conformación histórica: “Con la tremenda eficacia perturbadora de los problemas no resueltos, este conflicto repercute todavía, con todas sus consecuencias, en nuestra época (Liévano Aguirre, 2002, p. 22)”.

La idea de estos problemas no resueltos, que se vuelven híbridos históricos y que asumen dinámicas autónomas, nos remite al problema fundacional del Estado Nación en Colombia y a las incongruencias que surgen al ser productos de una historia truncada. Si a eso le agregamos la forma como asumimos la modernidad, como proyecto político y de formación de ciudadanía entendida en el ámbito de lo jurídico, tendríamos un escenario conflictivo, al cual podríamos denotar como una construcción de dialéctica negativa, de tardo-modernidad (promesas no cumplidas de la modernidad en Colombia) o, como lo establece Beriain (2004), de choque de modernidades.

En esta aproximación histórica el presente trabajo concibe como aplazados históricos a los grupos sociales marginados tradicionalmente por las élites políticas y económicas en la forma como se apropiaban de los recursos naturales y posteriormente del Estado, para la detentación y perpetuación histórica del dominio sobre los recursos. En ese sentido, se hace válido remontarnos nuevamente al proceso de conquista y colonia.

La mirada de los conquistadores españoles sobre los territorios y grupos poblacionales encontrados en América es una mirada que se caracteriza por su fuerza excluyente y desplazante. Los grupos colonizadores europeos no solo desterritorializan a los grupos indígenas asentados en territorios ancestrales, sino que eliminan al extraño, eliminan a la cultura y erradicán el tejido social y cultural de las tribus indígenas de una forma sistemática y cruel. Nos dice en este sentido José Luis Romero (1999, p. 25):

Pero en todos los casos un inmovible preconcepto los llevó a operar como si la tierra conquistada estuviera vacía –culturalmente vacía–, y solo poblada por individuos que podían y debían ser desarraigados de su trama cultural para incorporarlos desgajados al sistema económico que los conquistadores instauraron, mientras procuraban reducirlos a su sistema cultural por la vía de la catequesis religiosa. El aniquilamiento de las viejas culturas –primitivas o desarrolladas– y la deliberada ignorancia de su significación constituía el paso imprescindible para el designio fundamental de la Conquista: instaurar sobre una naturaleza vacía una nueva Europa, a cuyos montes, ríos y provincias ordenaba una real cédula que se les pusieran nombres como si nunca los hubieran tenido.

La formación histórica de Colombia no escapa a esta dinámica, que, al igual que otros lugares de América, se estructura en torno al desplazamiento y apropiación de la tierra por parte del conquistador. Se articula este desplazamiento alrededor de un miedo al diferente y de una exclusión del otro, a no integrar a los grupos más desfavorecidos al cuerpo social y a no construir procesos que posibiliten integrar la muticulturalidad.

Se puede afirmar categóricamente que nuestro desplazamiento es cíclico y recurrente. Se desplaza al diferente, al pobre, al contrario, al que piensa distinto. Nuestro moldeamiento histórico está impregnado de un ocultamiento, de una invisibilización al excluido, al pobre histórico.

Las guerras de Independencia y el proyecto político inspirado en la Ilustración no cambiarían para nada las estructuras de dominación y exclusión instauradas por el mundo colonial. Paradójicamente, las promesas de libertad, igualdad y fraternidad solo se dieron para un conjunto de ciudadanos: la élite criolla, quienes perpetuaron las condiciones coloniales en las instituciones políticas de la época de la Independencia.

Durante las revoluciones, tanto de los partidos liberales como de los conservadores en el siglo XIX, la exclusión se hizo notoria y ya no solo estaban los grupos indígenas, sino también los campesinos que no podían tener tierras, frente al proceso de expansión del latifundio, iniciado con la desamortización de bienes de manos muertas durante la administración de José Hilario López.

En ese periodo histórico, se hace pertinente lo que plantea el reconocido historiador Marco Palacio (2002), quien menciona otra problemática: el miedo al pueblo manifestado en el sacrificio que pretendía hacer la élite. No era suficiente el aplazamiento de los derechos fundamentales, sino que se manifestaba además una animadversión al pueblo y un temor a sus elecciones políticas; de ahí la propuesta radical de unas libertades extremas y de sacrificio en el monte Gólgota, como lo planteaban los pertenecientes al Olimpo Radical: un mundo sin pueblo, una nueva Inglaterra en los Estados Unidos de Colombia.

Pero las sucesivas reformas instauradas por diferentes proyectos políticos, tales como los desarrollados por los liberales durante la hegemonía liberal o los conservadores durante la regeneración política, radicalizaron estas exclusiones que configuraron un mundo donde existían dos Colombias, la de los ciudadanos y la de los excluidos, la de los dominadores y la de los pobres históricos. Esta configuración altamente conflictiva postergó el goce de los derechos de una gran masa de ciudadanos que asistían como espectadores pasivos al aplazamiento de la ciudadanía y por ende a la postergación de sus derechos políticos. En este sentido, vale la pena traer a colación lo que señala Diana Ceballos Gómez (2006):

A pesar de los discursos de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley pregonados por la nueva república, la construcción de la nación —y las ideas que le sirvieron de base— fue excluyente y no contó con la mayoría de los pobladores del país ni con sus culturas. No contó con los más pobres, quienes además tenían casi siempre características étnicas diferentes a las de los dirigentes y que por lo tanto quedaron excluidos de la participación política y de los círculos del poder, porque al no cumplir con los requisitos de alfabetización y de patrimonio, o ambos, no podían sufragar ni ser miembros de las corporaciones republicanas. Quedaron excluidos, así mismo, de la construcción de los símbolos nacionales, porque en estos se exaltaron valores andinos, occidentales y europeizantes, y de las posibilidades de ascenso social y económico, por no poder acceder a la educación ni participar en los ciclos productivos (p. 168).

Es así como la nación colombiana ingresa al siglo XX, con el problema agrario no resuelto, con unos cuasiciudadanos (aplazados jurídicos) que cada vez tienen una menor posibilidad de inserción en las ciudades y que empiezan a colonizar el vasto territorio del Estado colombiano. Podemos sintetizar varias olas de desplazados, los desplazados indígenas, los desplazados mestizos (en muchas ocasiones solo eran marginados por el color de su piel), los desplazados políticos, los desplazados productivos, como es el caso de los artesanos, que quebraron en medio de las políticas de librecambio del Olimpo Radical, a pesar de su férrea resistencia y los desplazados perdedores de las guerras civiles y en particular de la guerra de los Mil Días.

Hacia la mitad del siglo XX, surgen las famosas repúblicas independientes, donde los ejércitos liberales tratan de huir de la violencia urbana y rural, y el nacimiento de los movimientos guerrilleros, aferrados a una revolución que devolviera las tierras y restituyera su posibilidad de inclusión social y el restablecimiento de derechos políticos y sociales, pero los *aplazados* ya eran *desplazados*.

Estas postergaciones históricas encuentran su salida en las promesas de los partidos y en el desarrollo del proyecto de ciudadanía moderna a través de los sistemas partidistas, que terminaron asemejándose al radicalismo religioso. En este sentido, el bipartidismo sería clave para tener el acceso a los privilegios y beneficios otorgados por el Estado. El Frente Nacional es la máxima expresión de este sistema político, donde los partidos controlan los recursos del Estado, y los desplazados que en un principio colonizaban las tierras hostiles y alejadas del territorio colombiano empiezan a recolonizar las grandes urbes de Colombia.

Como puede verse, todo parece indicar que nuestro devenir histórico tiende hacia la exclusión y el desplazamiento de los pobres históricos. Este desplazamiento —que se vería de forma violenta en la época del bipartidismo, y que lo encontraríamos de nuevo en el Frente Nacional—, pervive en la actualidad en la dualidad del Estado colombiano. Asistimos, pues a un país de normas que convive con la no norma, donde lo alter-legal lucha por imponerse.

Cuando se inicia la década de los noventa, Colombia poseía actores en conflicto y turbulencias de viejos problemas convertidos en otros. El reordenamiento jurídico colapsa debido a los poderes alter-legales y los desplazados que son a su vez los aplazados históricos saltan a la escena nacional, como los visibles-invisibles, siendo históricamente los aplazados, los postergados; colectivos sociales que no han podido tener la posibilidad de incluirse socialmente en el proyecto de la modernidad.

El aplazamiento político y jurídico del pasado es el desplazamiento del ahora. En este orden de ideas, el excluido termina siendo estigmatizado como portador de una humanidad de segunda clase, tal y como lo afirma Carlos Uribe Celis al referirse al trato que se le ha dado a los pobres históricos (2006, p. 243), el cual, por lo general, tiene lugar en el marco de una sociabilidad discriminadora:

En términos raciales contra el indio, el negro, la chusma, los guaches, los masones, el rojo, el godó, el chino, las sirvientas, los peones, formas del otro que no se toleraban, que se aspiraba a eliminar, o que se soportaban siempre y cuando permanecieran sometidas e inferiores, desposeídas de derechos, portadoras de una humanidad de segunda clase.

En este análisis podríamos afirmar que los tradicionalmente desplazados del ahora son los grupos sociales que no han llegado a conocer la idea de Estado o al menos sentir la fuerza de esta idea en su vida cotidiana y en sus interacciones sociojurídicas. Los aplazados históricos, los pobres históricos, los desplazados son las víctimas no visibles de fuerzas históricas poderosas que han moldeado al Estado, a la nación y por ende a la sociedad colombiana.

Es así como hemos estructurado nuestro presente, un presente donde los múltiples actores armados en conflicto desplazan. Se desplaza como una estrategia militar de guerra, como una forma de apropiarse de la tierra y de posicionarse militarmente. Desplazan los escuadrones de la muerte, desplaza la guerrilla, y se dan grandes desplazamientos por la sola idea o rumor de que se darán combates en una zona geográfica específica. Marta Inés Villa (2006) desarrolla esta idea afincándola en el concepto de miedo colectivo como estrategia de guerra y de control territorial:

El desplazamiento forzado en Colombia nos habla del uso de estrategias de terror empleadas de manera indiferenciada por parte de los actores armados para expulsar a la población y controlar territorios estratégicos: masacres, persecución y asesinatos selectivos de personas acusadas de ser auxiliares de la guerrilla o de los paramilitares, tomas armadas de pequeñas poblaciones, retenes y control de acceso a víveres, prohibición de la circulación y de la práctica de determinadas actividades económicas o ejercicios profesionales, reclutamiento forzado de hombres y jóvenes para los diversos ejércitos, violación de mujeres, entre otros, son algunas de las situaciones que han “motivado” estos desplazamientos forzados. El desplazamiento, antes que un suceso intempestivo e inesperado, es el resultado de un proceso de exacerbación de un ambiente de terror, de miedos acumulados, de una ya larga historia de control de la población por parte de los grupos armados (Castillejo, 2000); sólo que ahora ese control ejercido por uno de ellos y asumido en muchos casos como parte de la cotidianidad de poblaciones enteras, pasa a hacer parte de una disputa en la que se incluyen las fuerzas armadas estatales como un actor más (pp. 16-17).

Lo que podemos concluir es que el desplazamiento es el producto del aplazamiento del proyecto de la modernidad política entendida como un proyecto de formación de ciudadanos y de formación de un Estado. Esta fractura histórica hace que se posterguen los derechos de los pobres históricos, los cuales hoy se siguen aplazando mediante el desarraigo.

El desplazamiento es un problema en el que reincidimos en las diversas etapas de la formación histórica del Estado colombiano. Como ya lo había sostenido Jaime Zuluaga (2004, p. 46):

Destruídos sus proyectos de vida, desgarrado el tejido social del cual formaban parte, su huida carece de perspectivas de futuro y se enfrentan a un presente en el que son objeto de discriminación y estigmatización. Ni el Estado ni la sociedad les ofrecen nuevos espacios donde puedan desarrollar su vida con dignidad. Y la persistencia del conflicto impide que el retorno se configure como una solución viable. De allí que la condición de desplazado deje de ser temporal y se convierta en

una situación permanente para la gran mayoría de estos colombianos, en quienes predominan las mujeres, los niños y las niñas.

Colombia es un Estado que históricamente ha oscilado entre la cooptación, la debilidad y la fragmentación. Somos una sociedad donde abundan las normas positivas con una gran tradición en el contexto latinoamericano de ser una democracia estable. A pesar de esto, nos vemos sumidos en la coexistencia entre la norma y la contra norma (grupos al margen de la ley que pretenden imponer su visión de sociedad). Por ello, podría afirmarse que existe una gran divergencia entre la existencia de normas en el marco de lo jurídico abstracto y la materialización de las mismas.

Consideramos que una gran clave explicativa de la debilidad de nuestro Estado y de la hibridez del mismo es la lucha en el plano de la existencia simbólica, es decir el problema estriba en cómo lograr insertar el Estado como una entidad jurídica abstracta, como un gran leviatán, en las grandes representaciones colectivas que ha construido la nación colombiana.

Este vacío simbólico del Estado en la historia colombiana es aprovechado por los contra-códigos en el plano de lo regional. Así lo constatan las múltiples mutaciones de los actores armados y la pervivencia de los mismos, así lo evidencian los diversos procesos de corrupción y alianzas estratégicas entre los actores políticos legales y los actores políticos armados (parapolítica), así lo demuestran los constantes enfrentamientos entre los poderes del Estado que han caracterizado la década del dos mil (cortes de la justicia vigiladas por aparatos de seguridad del Estado, seguimiento a la oposición política, choques de trenes).

De ahí la necesidad de que se divulgue una opinión pública que legitime lo legal. La búsqueda de legitimidad muestra un proceso dicotómico, la norma no existe sin la aprobación del conjunto social al cual se dirige y es el conjunto social el que exige la existencia de normas que lo regulen, por lo tanto la vida útil de la norma está asegurada si encuentra un entorno social que le dé validez al hecho jurídico, solo así la norma puede funcionar como tal (Weber, 2012).

Plantea Fredda Adler (1983) que una de las razones para la existencia de la violación de las normas en una sociedad, es decir, el alto índice de criminalidad, la podemos encontrar en la divergencia que existe entre el derecho formal y las normas sociales y el control a las diversas manifestaciones de la delincuencia directamente impulsado por el Estado, que no obtiene el respaldo total de los diferentes órganos de control social, tales como la familia, la comuna y el vecindario. En esta margen diferencial y entre más grande sea la brecha entre la instancia de control social y el aparato normativo del Estado, mayores son las posibilidades del surgimiento y afianzamiento de las conductas anómicas.

Sin embargo, no por ello puede considerarse el desplazamiento forzado como algo normal o natural en el hombre. Por el contrario, la expulsión arbitraria de personas y comunidades es reconocida como un problema de carácter social y político, como un crimen contra la humanidad, razón por la cual constituye una preocupación internacional y también de orden interno en las naciones. No siempre la sociedad ha visto al desplazamiento forzado interno como un problema, ni todas las personas lo reconocen como un tema que deba ser de primordial preocupación por parte de la ciudadanía o de las autoridades locales o nacionales.

Es más, para algunas personas los desplazados son el resultado de la preocupación y el pensamiento de unos pocos y no necesariamente un flagelo social real (Lira, Elizabeth, 2010):

La prolongación de la violencia por años o décadas genera acostumbramiento. Paradójicamente, la denuncia que se repite una y otra vez contribuye a que, para la mayoría de esa sociedad, esos horrores se vuelvan invisibles y que el trauma y el sufrimiento se transformen en un asunto privado de las víctimas. Cuando las violaciones de Derechos Humanos se tratan políticamente como si no hubiesen existido o, de haber existido, como el costo necesario de la paz, es como si estas sociedades se convirtieran metafóricamente en sociedades ciegas, sordas y mudas al dolor y al horror, donde las voces no resuenan porque no hay nadie que escuche. La mudez y la sordera parecen provenir del miedo. El miedo a la muerte asociado a la violencia que se transforma en un

miedo generalizado e inespecífico de muchos, a veces de casi todos, dependiendo de su lugar dentro de la sociedad. El miedo los (nos) hace o nos haría cómplices de esta mudez y sordera y de los hechos que las provocan. En una sociedad con torturados, muertos y desaparecidos, de alguna manera casi todos han (hemos) sido afectados por el terror causado por las amenazas de muerte que circulan en la sociedad (p. 15).

Colombia no es ajena al proceso violento de configuración del territorio por parte de las colectividades humanas. Los conflictos bélicos ligados a intereses de apropiación y explotación económica, así como de control militar de territorios han moldeado nuestra geografía a través del tiempo. Inmersa en estas transformaciones se encuentra la expulsión violenta de comunidades negras, indígenas, de colonos y de campesinos.

1.3. El método de manera resumida.

La presente investigación es de carácter descriptivo, entendiendo por investigación descriptiva lo que afirma Jacqueline Hurtado (2010, p. 246):

Una investigación descriptiva es aquella que tiene como objetivo obtener una caracterización del evento de estudio, detallar sus cualidades. No se interesa por estudiar relaciones de causalidad, por dar explicaciones o comparar grupos; solo alude a como es algo, de qué manera se manifiesta, o cómo se ha venido desarrollando, bajo qué condiciones y cuándo aparece. Puede estar referida a la descripción de uno o más eventos.

Enfatizando aún más el concepto de investigación descriptiva es válido traer a colación lo mencionado por Ernesto Sampieri (2006, p. 102) cuando señala que esta consiste en precisar los elementos constitutivos de un fenómeno particular, caracterizando y desglosando el todo en partes bastantes identificables, entendiendo el todo como el fenómeno social visto desde una multidimensionalidad:

... especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. Es decir, miden, evalúan o recolectan datos

sobre diversos conceptos (variables), aspectos, dimensiones o componentes del fenómeno a investigar.

La aproximación al objeto de estudio implica un conocimiento socio-cultural de las dinámicas de los actores sociales y de las luchas por el reconocimiento de los derechos que se explican por el paradigma del poder simbólico del derecho. Este entrecruzar de campos científicos, estas hibridaciones, fusiones, combinaciones, nos llevan a pensar en las ventajas que ofrece la construcción de metaconocimiento, de ahí que en este trabajo se apunte a una transdisciplinariedad, la cual se entiende desde la visión de Gusdorf (1998, p. 276):

Más allá de la interdisciplinariedad del conocimiento, orientado al logro de unidad e integración de la ciencia, existe la noción de transdisciplinariedad, que enuncia la idea de trascendencia, o de la instancia científica capaz de imponer su autoridad a las disciplinas particulares, designando un lugar de convergencia y una perspectiva de objetivos que integrara en el horizonte del saber.

Para lograr esta convergencia interdisciplinaria apuntalando hacia la meta-disciplinariedad, es decir, hacia una integración sistemática desde una holopraxis, en el paradigma descrito exhaustivamente por Hurtado de Barrera (2010), se usará el alcance descriptivo en el diseño metodológico del proyecto de investigación. Es decir el nivel de conocimiento que se espera obtener girará en torno a la descripción fenoménica de la realidad social abordada.

La investigación descriptiva, según algunos autores (Briones, Bernal, Hurtado de Barrera, Hernández Sampieri), consiste en representar las diversas manifestaciones de un determinado fenómeno. Esta representación, que es una entre varias, busca clasificar, precisar, determinar, señalar, presentar las diversas manifestaciones que se evidencian empíricamente de un determinado fenómeno social y que pueden ser construidas a través de una interrelación epistemológica entre el objeto y el sujeto de investigación.

La investigación descriptiva se asume desde los alcances o el nivel del conocimiento propuesto, lo que implica que la producción del conocimien-

to estará acompañada de una metodología basada en el encuentro entre teoría y práctica. Se necesita, además, una metodología que consienta realizar un trabajo de campo con una coimplicación entre investigador e investigado.

Como la idea es describir unas características específicas, se asume una mirada cuantitativa y cualitativa para aproximarnos holísticamente al fenómeno. Desde una perspectiva cuantitativa, se aplicaron encuestas en diversos periodos de tiempo, que posibilitaron empíricamente la comprensión de las características del fenómeno del desplazamiento en el departamento del Magdalena y su capital, la ciudad de Santa Marta.

En este sentido, se realizó una gran encuesta en el año 2007 en el departamento del Magdalena. Posteriormente se focalizó a la población y se tomó una segunda muestra en el año 2009, para finalizar en el año 2011 con una tercera muestra sobre condiciones de vida de la población desplazada. La primera muestra se realizó sobre 969 familias representativas de la población desplazada en el departamento del Magdalena y su enfoque fue estrictamente cuantitativo. La segunda muestra es una caracterización sobre 100 familias conformadas por mujeres cabezas de familia, y la tercera es una caracterización realizada a 120 líderes de comunidades desplazadas asentadas en la ciudad de Santa Marta. Estas dos últimas muestras se orientaron bajo los parámetros del paradigma cualitativo.

El estudio realizado nos permite percibir el impacto de la asistencia que el Estado, a través de sus entidades territoriales y organismos correspondientes, ha realizado a favor de las personas víctimas del desplazamiento forzado que habitan actualmente en el Distrito de Santa Marta. Así mismo, nos permite juzgar en qué medida la asistencia realizada por el Estado ha hecho efectivos o no los derechos que la normatividad vigente en el país les reconoce a estas personas, lo cual es una oportunidad para revisar los efectos sociojurídicos del seguimiento desarrollado por la Corte y precisado en la Sentencia T-025.

La población objeto de estudio estuvo constituida por 14.228 familias que se encontraban inscritas en el Registro Nacional de Población Des-

plazada por la Violencia (Sistema Único de Registro), a 31 de diciembre de 2007. Mediante cálculos estadísticos se estableció que para lograr un margen de error menor al 5% se debía tomar una muestra de 969 familias. Esta muestra fue elegida en forma aleatoria, resultando la siguiente distribución en las siete comunas y la zona rural del Distrito de Santa Marta, donde se estableció que se encontraban viviendo familias en situación de desplazamiento.

Tabla 1: Distribución de familias por comunas

COMUNA	FAMILIAS INTEGRANTES DE LA MUESTRA
Comuna 1	111
Comuna 3	77
Comuna 4	35
Comuna 5	337
Comuna 6	49
Comuna 7	54
Comuna 8	98
Zona rural	208
TOTAL	969

Fuente: Elaboración del autor.

La información de las familias en situación de desplazamiento se tomó mediante encuesta previamente validada a través de una prueba piloto. La encuesta se realizó a cada miembro adulto de cada familia, por lo general, la madre o el padre. La información obtenida mediante la encuesta se confrontó con la proporcionada por personas de la comunidad dado que esta investigación no solo quedó supeditada al ámbito de lo cuantitativo, sino que se orientó hacia lo cualitativo. Es decir, hacia una mirada que perseguía cotejar los datos cuantitativos con el mundo de las subjetividades y la experiencia de las personas en condición de desplazamiento forzoso.

Lo cualitativo en esta investigación se asumió desde el enfoque que desarrollan Bonilla y Rodríguez (2005, p. 119) que la mirada social cualitativa implica:

... hacer una aproximación global de las situaciones sociales para explorarlas, describirlas y comprenderlas de manera inductiva. Es decir, a partir de los conocimientos que tienen las diferentes personas involucradas en ellas y no deductivamente, con base en hipótesis formuladas por el investigador externo. Esto supone que los individuos interactúan con los otros miembros de su contexto social compartiendo el significado y el conocimiento que tienen de sí mismo y de su realidad.

Al aproximarse a los desplazados a través de encuestas quedó en evidencia el cansancio de estos grupos poblacionales a la hora de responder cuestionarios. De ahí que la parte cualitativa sea vital a la hora de tratar de comprender realidades sociales como la del desplazamiento. Es por ello que lo cualitativo desde la propuesta que construye Galeano (2004, p. 21) nos permite comprender los horizontes desde la experiencia de los sujetos vinculados al fenómeno:

La investigación social cualitativa apunta a la comprensión de la realidad como resultado de un proceso histórico de construcción a partir de la lógica de los diversos actores sociales, con una mirada “desde adentro”, y rescatando la singularidad y las particularidades propias de los procesos sociales. Los estudios cualitativos ponen especial énfasis en la valoración de lo subjetivo y lo vivencial y en la interacción entre sujetos de la investigación; privilegian lo local, lo cotidiano y lo cultural para comprender la lógica y el significado que tienen los procesos sociales para los propios actores, que son quienes viven y producen la realidad sociocultural. Su perspectiva holística le plantea al investigador valorar los escenarios, las personas, los contextos, los grupos y las organizaciones como un todo no reducible a variables. Las personas son estudiadas en el contexto de su pasado y en el de las situaciones actuales, entendiendo que el presente contiene en germinación aspectos del futuro.

Con referencia a este marco de ideas, se realizaron entrevistas a líderes comunitarios, personas en condición de desplazamiento forzoso, a funcionarios y a miembros de organizaciones de la sociedad civil. Al

final se procesaron treinta entrevistas en profundidad. Todas ellas con consentimiento asistido y con observación no estructurada en los entornos habitacionales de las personas desplazadas.

De igual forma se usan datos producto de encuestas y caracterizaciones realizadas por la Universidad del Magdalena, las cuales permiten validar las sistematizaciones que ha realizado la Corte a través de la Comisión de Seguimiento de Verificación del Goce Efectivo de los Derechos.

LA RESPUESTA DEL ESTADO DESDE EL CONSTITUCIONALISMO PROGRESISTA

El paradigma del proceso de las políticas nunca nos ha dado todo lo que hubiéramos querido de él, de modo que debemos hacernos dos preguntas: en lugar de formulaciones de políticas alternativas, ¿hemos abrumado al esquema de las políticas con posiciones heroicas? Y, más importante aún, ¿exactamente qué es lo que queremos que nos dé? ¿Una teoría, un cambio político o sucesos?

(De León, 1997, p. 15).

Las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y como sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un análogo de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos eficientes, efectivas o racionales.

(Meny y Thoenig, 1992, p. 77).

2.1. Análisis crítico a las políticas públicas sobre desplazamiento forzoso.

El tema del desplazamiento forzado ha estado reflejado en una variedad de documentos jurídicos que reflejan la transición y el tratamiento que el Estado colombiano y sus gobiernos le han dado a este fenómeno social. Se debe destacar que la temática de desplazamiento ha representado una piedra angular en términos de

políticas y de normatividad; puesto que no existía y gracias al papel de la Corte dando instrucciones precisas, solo hasta ahora se empiezan a evaluar el complejo edificio y el uso de las herramientas que ha propulsado la Corte y que en su momento permitieron y permiten abordar el tema en el escenario de un Estado social de derecho.

Al hecho de que el fenómeno del desplazamiento forzado sea reciente como marco de discusión política (como lo hemos venido mencionando anteriormente), se debe sumar que el componente de la política pública es quizá la más reciente rama de conocimiento y estudio de la disciplina de la ciencia política.

En este orden de ideas, este capítulo tiene como propósito presentar un análisis que tenga en consideración aspectos de tipo teórico y práctico con respecto a la discusión sobre las políticas públicas y sobre la respuesta concreta que se ha dado al fenómeno del desplazamiento en el marco del conflicto forzado que afronta el territorio nacional. Es decir, que el análisis de la implementación de las políticas públicas direccionadas a la población en situación de desplazamiento nos posibilita una visión crítica a la respuesta del Estado y a la misma pregunta de por qué y para qué es importante evaluar la acción pública y sobre todo cómo hace injerencia en esta, la justicia. En este capítulo se da respuesta al objetivo dos.

2.2. El campo de la política pública: aproximación histórica

La necesidad de avaluar la acción pública se enmarca en la década de los sesenta, en el territorio norteamericano; las diferentes disciplinas del conocimiento: economía, sociología y ciencia política se dieron a la tarea de saber cómo, cuándo y con qué resultados se estaban llevando a cabo las acciones del Estado, que se empezaba a conformar como Estado de bienestar, en el marco de las posguerras mundiales.

A partir de estas primeras iniciativas, nacieron dos vertientes del análisis de la política pública. La primera es de origen francés y la segunda es la de origen anglosajón; *grosso modo*, la de origen francés se basa en las dinámicas de concertación, que se dan en el proceso de convertir una problemática en un hecho político; se concentra en saber la transición de so-

ciedades tradicionales a sociedades modernas y cómo esto repercute en la sectorización y por lo tanto en las demandas que el Estado recibe por cada uno de los sectores que representa un sector determinado. Por su parte, la vertiente de origen anglosajón se concentra en verificar el cumplimiento de los programas que plantea la política pública.

Teniendo en cuenta la propuesta de análisis de origen anglosajón, en la década de los setenta se estableció el análisis de la política pública basado en la secuencialidad; es decir, se parte del hecho de que al hacer las políticas públicas se deben seguir ciertos pasos: la agenda, la discusión, la decisión, la implementación y la evaluación; el seguimiento de estos pasos permite saber si efectivamente se están cumpliendo con sus objetivos. Este tipo de análisis sigue estando vigente, puesto que permite analizar cada paso, teniendo en cuenta cada uno de los actores, las instituciones y las acciones públicas que se han realizado alrededor o en respuesta al tema en particular.

Para entender mejor la propuesta analítica de origen francés: Pierre Müller (1998, 2009), uno de los mayores representantes de dicha corriente, expone que entre más se sectorice una sociedad, mayor será la necesidad de analizar la relación entre las acciones de las instituciones públicas. Por lo tanto, hacer política es hacer políticas públicas. En este orden, algunas de las políticas públicas tendrán como objetivo mediar y dar soluciones a las problemáticas surgidas por las anteriores políticas que obedecían a un sector. Este caso se refleja claramente, en el caso de la política pública para reincorporación y la política pública que se dio inicialmente para enfrentar la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado.

En el caso colombiano, el análisis de las políticas públicas es un estudio de relativa novedad, ya que solo en el contexto de los cambios económicos, políticos que se empiezan a gestar en la década de los noventa (Constitución de 1991, apertura económica, descentralizaciones), es donde se abre el campo académico de análisis, formulación y evaluación de políticas públicas. Los autores más destacados, quienes han dejado publicaciones que orientan el estudio de la política pública, son André Noel Roth y Carlos Salazar Vargas. El primer autor hace una serie de precisiones sobre el tema

de las políticas públicas: “Toda acción gubernamental se desarrolla para y a través de los actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente son personas” (Roth, 2004, p. 26).

De acuerdo con este sucinto andamiaje histórico, hoy en día se tienen en cuenta las siguientes conceptualizaciones según Suárez (2004, p. 26):

La política pública puede ser entendida como el conjunto de acciones-estrategias, planes, programas y proyectos u omisiones asumidas parcial o totalmente por entidades gubernamentales u estatales, y que tiene como propósito modificar una situación percibida como socialmente insatisfactoria, en tanto que desconoce o vulnera los derechos, intereses o valores colectivos considerados como necesarios, deseables u objetos de especial protección.

Para comprender lo anterior, es necesario acercarse a las tres grandes posturas teóricas relacionadas con el Estado y su relación con las políticas públicas. La primera postura se compone de aquellas teorías centradas en la sociedad, las cuales explican que son las relaciones entre grupos o individuos las que determinan la elección de las políticas desarrolladas por el Estado. Esto muestra que el Estado es dependiente, dado que no tiene la capacidad ni el impacto necesario sobre sus agentes para desarrollar por sí mismo una política pública.

La segunda postura se compone de aquellas teorías centradas en el Estado; sostiene que son los decisores políticos quienes determinan cuáles y en qué orden deben llevarse a cabo las acciones públicas. Guarda un enfoque de corte burocrático, pues concibe que las competencias y los conflictos entre los tecnócratas deben ser los agenciadores del accionar público.

Al contrario del primer enfoque, el Estado es independiente de los conflictos entre grupos e individuos de la sociedad. En este sentido, los cambios sociales, económicos, culturales no tienen mayor influencia en la acción gubernamental.

Por último, la tercera postura está conformada por teorías mixtas. Uno de los autores más importantes es Meny y Thoenig (1992). Las teorías que

componen este enfoque guardan correspondencia al afirmar que ni la sociedad ni el Estado son del todo dependientes o independientes. Al contrario, entre ellos existe, más allá de unas relaciones, unas interrelaciones. Son socios de una acción que busca beneficios a una necesidad particular. Esta postura es la más empleada para el análisis y la implementación de las políticas públicas en las últimas dos décadas. Entre las teorías que sustentan esta postura se encuentra: el neocorporativismo, la teoría del análisis de redes y la teoría neoinstitucional, entre otras.

La teoría neocorporativista se entiende como (Meny; Thoenig, 1999, p. 66):

Un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas organizadas de manera jerárquica y diferenciadas a afectos funcionales, reconocidas y autorizadas por el Estado, que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas.

En este enfoque, la política pública es el resultado de la negociación entre el Estado y los representantes de los grupos sectoriales. Otra postura dentro de las teorías mixtas, se conoce como la teoría de redes; las redes son el conjunto de relaciones entre una serie de actores. Allí no se ve tan claramente la diferenciación entre sociedad y Estado puesto que son redes que entre sus interrelaciones están sujetas a constantes cambios. Por lo tanto, se concibe la política pública como el resultado de interrelaciones donde cada uno de los actores tiene algún tipo de influencia, en lo que finalmente se palpará como acción gubernamental (este enfoque es similar al de la gobernanza, que prima los *stakeholders* como elementos básicos para agenciar legitimidad).

Por último, se hace alusión a las teorías de enfoque neoinstitucionalista. Este enfoque, como su nombre lo plantea, tiene como objeto principal las instituciones. Según Roth (2004, p. 37), “las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores”.

En este enfoque se sitúa la vertiente francesa, arriba citada. En el caso de la política pública para desplazamiento forzado, se podría decir que se

ha tratado de un enfoque de teorías mixtas, aunque, en algún momento, se podría analizar como las teorías centradas en la sociedad, ya que ha sido esta (Puga, 2012) la impulsora de las acciones que el Estado ha determinado en materia de desplazamiento forzado. Se cumple la afirmación que reitera que en pocos casos la política pública se trata de una única decisión; al contrario, constituye un conjunto de decisiones que se van ajustando a través de un plano temporal y espacial.

En el caso específico de las políticas públicas relacionadas con el desplazamiento forzado, los instrumentos de tipo jurídico han sido una de las acciones que han ajustado lo que hoy en día se plasma como política pública; se requiere que el Estado vea cierto problema como un asunto político y esto tiene una alta relación con el tipo de gobierno que esté vigente, puesto que la interpretación de un problema como político estará de una u otra forma supeditado a los planes de gobierno. En otras palabras, la política pública depende de que una situación subjetivamente existente pase a ser una situación objetivamente considerada.

Desde un enfoque de derechos, la política pública debe ser entendida como un instrumento para la realización de los derechos de la población que constituyen el correlato de las obligaciones del Estado; es decir, la política pública no existe naturalmente en la realidad sino que se trata de una construcción social. De manera específica, la política pública en relación con la población desplazada debe partir del reconocimiento de que las personas internamente desplazadas han sufrido una violación de sus derechos humanos, como consecuencia del incumplimiento de un deber por parte del Estado.

De acuerdo con lo anterior, las políticas públicas, de cualquier tema, se encuentran reflejadas en leyes, decretos, resoluciones, acuerdos y circulares que determinan una acción administrativa específica. Además de estas herramientas, se cuenta con las sentencias y autos de la Corte Constitucional, que son, sin duda, uno de los elementos más categorizantes para el análisis de las políticas públicas centradas en este fenómeno. No sobra reiterar que el bloque de constitucionalidad debe ser el marco a seguir de toda acción política y de toda acción pública. Lo anterior se resume en que las políti-

cas públicas se concentran en normas jurídicas de diferente jerarquía; y, así mismo, se expresan en planes, programas o proyectos promovidos en distintos niveles del orden gubernamental. En otras palabras, entre la política pública y los mecanismos legales y reglamentarios existe una estrecha relación.

Una relación que es tensionante, si se observa el alcance del contenido de los derechos y las posibilidades con las que cuenta la política pública para lograr los máximos beneficios. En circunstancias específicas, el derecho puede ser el motor de las acciones. Así mismo, puede ser el que contiene una serie de restricciones para beneficiar a un mayor número de personas, dados los “cuellos de botella” que deben enfrentarse. Se evidencia una situación problemática en el hecho de que la norma se vuelva la primera forma para alcanzar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Prosiguiendo con los elementos a poner en consideración para el análisis de la política pública, es necesario saber cuál sería el escenario ideal para la proposición, creación, ejecución y evaluación de una política pública que pretende mejorar el acceso a los derechos promulgados en la Constitución Política de un país, gobernado bajo un sistema democrático.

Se espera que las fuentes de la política pública deban ser las fuentes primigenias y constitucionales legítimas; en este caso, debería ser la Constitución Política, pues en ella es donde se establecen las reglas básicas de las relaciones sociales que se encuentran en un escenario particular en términos políticos, sociales, culturales y económicos. Por tanto, estas reglas son las que deben permitir que se cumplan los derechos de todas y todos los ciudadanos. Y el fin último de la política pública para población desplazada es, precisamente, la superación de la condición de desplazamiento.

En este orden de ideas, la política pública debe cumplir un ciclo lógico: el primer momento se refiere a la formulación de la política pública, lo cual hace referencia a su creación y reformulación; ahí se puede dotar de fortaleza jurídica el conjunto de medidas que pretende aplicar el gobierno. El segundo momento del ciclo hace referencia a la adjudicación de responsabilidades a los órganos competentes. El tercer momento significa conocer los financiamientos necesarios y de qué manera podrán estos obtenerse.

El último momento de este ciclo hace referencia a la evaluación y control en la ejecución de dicha política. Este ciclo se basa en el reconocimiento de que en la actualidad la garantía y los recursos de las políticas públicas no son un asunto que se adjudica solo al Estado y su gobierno, sino que los actores sociales, públicos y privados también tienen el derecho de una participación responsable en la ejecución y control de las políticas públicas. Las afirmaciones anteriores en torno a las políticas públicas se basan en un reconocimiento del enfoque de las teorías mixtas. Ahora veamos cómo se ha aplicado este contexto teórico en la práctica para el caso que nos ocupa: la respuesta del Estado ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado en Colombia.

2.3. La respuesta del Estado colombiano y el enfoque de la Corte Constitucional.

Partiendo de los conceptos planteados, la política pública de desplazamiento en Colombia puede ser analizada desde distintas perspectivas. Sin duda, analizar cada una de las acciones de las instituciones responsables podría ser una vía adecuada. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo investigativo, la propuesta es analizar cuáles han sido las claves dinamizadoras de la política y en qué consisten las fortalezas y debilidades de la misma. Por ello se presenta a continuación un recorrido sobre la configuración de la política pública para afrontar el desplazamiento forzado en Colombia.

Podemos afirmar que cuando el país despierta frente a la tragedia nacional del desplazamiento, surge a partir de 1997 un salto del desplazamiento forzado al contexto de la política pública nacional (Rodríguez Gravito, 2010). Primero, con miras a “crear las condiciones para prevenir la ocurrencia del desplazamiento y facilitar el retorno voluntario de esta población a su lugar de origen” se elabora el Documento CONPES 2924 de 1997, en donde se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

A su vez, a partir de las orientaciones del Conpes 2924, se expide la Ley 387 del mismo año, por medio de la cual se “adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consoli-

dación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

En lo sucesivo, la normativa más relevante expedida para atender la problemática del desplazamiento forzado es la que sigue: Decreto 173 de 1998, Decreto 501 de 1998, Decreto 1547 de 1999, Decreto 2569 de 2000, Decreto 951 de 2001, Decreto 2562 de 2001, Decreto 2007 de 2001, Decreto 250 de 2005, Decreto 1660 de 2007, Ley 1448 de 2011 y Decreto 790 de 2012. El desplazamiento forzado fue definido en la normatividad nacional, primero, por la Ley 387 de 1997 y, luego, por la Ley 1448 de 2011. El artículo 1º de la Ley 387 dispuso lo siguiente:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

La Corte Constitucional precisa en este contexto normativo que son dos los elementos determinantes para caracterizar a los desplazados internos: a) La coacción que hace necesario el traslado, y b) La permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Por tal motivo, valga anotar, se considera que el desplazamiento intraurbano (en la misma ciudad) también hace parte del desplazamiento interno forzado (Sentencia T-268-03). La Ley 1448, a su turno, señaló que será víctima de desplazamiento forzado:

Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley (parágrafo 2º del artículo 60).

Las violaciones del artículo 3 de la norma transcrita son las acaecidas a “consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno” (Ley 1448). La Corte Constitucional, por su parte, y en lo que se refiere a la expresión “conflicto armado interno” ha adoptado un concepto amplio del mismo. A este respecto, en la Sentencia C-781 de 2012 sostuvo:

De lo anterior surge que la noción de conflicto armado interno al que han hecho referencia tanto el Ejecutivo, como el Congreso y los jueces recoge un fenómeno complejo que no se agota en la ocurrencia confrontaciones armadas, en las acciones violentas de un determinado actor armado, en el uso de precisos medios de combate, o en la ocurrencia del hecho en un espacio geográfico específico, sino que recogen la complejidad de ese fenómeno, en sus distintas manifestaciones y aún frente a situaciones en donde las actuaciones de los actores armados se confunden con las de la delincuencia común o con situaciones de violencia generalizada. También surge de lo anterior, que a pesar de los esfuerzos del legislador por fijar criterios objetivos para determinar cuándo se está ante un situación completamente ajena al conflicto armado interno, no siempre es posible hacer esa distinción en abstracto, sino que con frecuencia la complejidad del fenómeno exige que en cada caso concreto se evalúe el contexto en que se producen tales acciones y se valoren distintos elementos para determinar si existe una relación necesaria y razonable con el conflicto armado interno. De manera que ante la ocurrencia de una afectación grave de derechos humanos o de una infracción de las normas del derecho humanitario, en caso de duda sobre si tal hecho ha ocurrido en el marco del conflicto armado interno, debe darse prevalencia a la interpretación en favor de la víctima.

Por su parte, el Decreto 2569 de 2000 ha prescrito que el desplazamiento forzado, según sea el número de personas que se desplazan, puede ser individual o masivo. Nos encontramos frente a un desplazamiento masivo cuando este se produzca sobre un conjunto de diez o más hogares, o de cincuenta o más personas. Para la norma reglamentaria, constituye “hogar” el grupo de personas que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia, sin importar cuál sea su parentesco.

Tal y como ya se ha dicho, es a partir del año 1997, junto con la expedición de la Ley 387, que la jurisprudencia constitucional empieza a ocuparse del desplazamiento forzado y de la afectación que dicho fenómeno comporta en los derechos fundamentales de los colombianos. Por las características propias del conflicto armado interno, en general, y del desplazamiento forzado, en particular, la población que se ha visto en la obligación de desplazarse sufre, por virtud misma del acto, la vulneración de todos sus derechos fundamentales. La Corte se ha ocupado, en diversas oportunidades, de ordenar que se brinde atención integral a personas en situación de desplazamiento forzado.

La Corte también ha señalado que la población sometida a desplazamiento masivo está expuesta a “una gravísima e inusual situación de desprotección e indefensión”. Por tal motivo, se hace titular de la aplicación de especiales medidas para el amparo de sus derechos fundamentales; y estas deben ser, además, suministradas de forma rápida y eficaz. La protección prodigada a la población desplazada se debe interpretar con arreglo a los Principios Rectores del Desplazamiento Interno dispuestos en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los desplazamientos internos de personas. Estos principios rectores hacen parte del orden normativo que integra el bloque de constitucionalidad en materia de desplazamiento forzado interno en Colombia.

El desplazamiento forzado conlleva una “vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos obligados a emigrar internamente” (SU1150/2000). Son particularmente sensibles al fenómeno del desplazamiento, justamente por su vulnerabilidad primigenia, los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados, de las personas de la tercera edad, los miembros de comunidades indígenas y las minorías étnicas. La lista a las vulneraciones de los derechos de los desplazados es particularmente extensa.

La Corte Constitucional en múltiples ocasiones se ha encargado de amparar, entre otros, el derecho a la vida, a la paz, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, la salud, la integridad personal, la dignidad humana, la educación, la vivienda en condiciones dignas, la seguridad so-

cial, libertad de expresión, de asociación, a escoger domicilio y al libre desarrollo de la personalidad. En atención a esta situación, y a lo prescrito por la Constitución sobre los mecanismos de protección de los derechos fundamentales, la acción de tutela ha resultado ser el mecanismo idóneo para proteger a los colombianos en situación de desplazamiento.

La Corte recuerda que es responsabilidad del Estado colombiano (Ley 387 de 1997), garantizar los derechos de la población desplazada, entre otras cosas, y “por la razón principal de que el propio Estado no les pudo suministrar la protección debida en los lugares en que vivían y que por eso se vieron forzados a abandonar” (artículo 4). Esta obligación estatal no constituye, dice la Corte, “dádiva del Estado a favor de estas personas”, más es un deber que se concreta no solo “en dictar leyes y decretos apropiados al tema”, sino, sobre todo, en que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento “puedan ser verdaderamente atendidas en sus necesidades vitales”.

Pero en la medida en que se acrecentaba el fenómeno y ante la particular gravedad que evidenciaba la población desplazada en cuanto a la vulneración reiterada de sus derechos, la Corte Constitucional en un acto histórico se ve obligada a declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en lo que hace a las condiciones de vida de esta población (Sentencia T-025/04).

Es así como el año 2004 inicia con un nuevo panorama constitucional para la población en situación de desplazamiento en Colombia. La Corte Constitucional, luego de un estudio pormenorizado sobre la gravedad de la situación de la población desplazada en Colombia –así como de la respuesta estatal a dicho fenómeno, los resultados de la misma, los problemas más protuberantes de la política pública existente, entre otros aspectos–, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada. A partir de esta decisión y, con base en las órdenes dadas por la Corte Constitucional, las autoridades del orden nacional y territorial, en la esfera de sus competencias, iniciaron un esfuerzo institucional y conjunto con miras a adoptar los correctivos necesarios para superar tal estado de cosas.

La sentencia T-025 de 2004 se convirtió en una de las herramientas de mayor importancia para la protección de la población desplazada en Colombia. Su repercusión positiva en la vida de los desplazados es del más alto valor (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010). En esta sentencia (T-025 de 2004), señaló la “carta de derechos básicos” de toda persona que haya sido víctima de desplazamiento forzado interno:

1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar.
2. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado;
3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende, como mínimo, a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.
4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud;
5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional;
6. Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y autónomamente.
7. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.
8. Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo;
9. Como víctima de un delito, tiene todos los derechos que la Constitución y las leyes le reconocen por esa condición para asegurar que se haga justicia, se revele la verdad de los hechos y obtenga de los autores del delito una reparación.

Por ende, la mencionada sentencia T-025 sugiere un marco crítico a la política pública, donde se plantea que deben existir las políticas pero también un sustento viable para la realización de las mismas, es decir se

debe materializar la política en un cambio de la situación de vida y en un restablecimiento fáctico de los derechos:

... la coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico (Corte Constitucional, sentencia T-025).

La cita sugiere que el Estado ha demostrado una debilidad para poner en marcha aquello que él mismo ha diseñado. Entonces ha sido la Corte Constitucional la encargada de señalar aquello que deberían hacer las instituciones; por ende, la Corte debe medir los alcances de la política pública, pero no se encuentra entre sus facultades el hecho de modificarlas.

La sentencia da una orden de ejecución compleja al Estado; es decir que se debe beneficiar a todas las personas en situación de desplazamiento, todo el aparato estatal deberá actuar de manera coordinada; se deben garantizar los espacios de participación (en el marco de la concepción deliberativa de la justicia conocida como experimentalismo jurídico). Lo anterior se traduce en que es la propia justicia quien está haciendo las tareas de dinamizar los procesos políticos que garanticen los derechos de la población en situación de desplazamiento (Puga, 2012).

En este marco de idea, ¿cómo explicamos la acción de la Corte en su intento de ingeniería jurídica? Puede ser entendida en un contexto global, hacia el cual convergen las fuerzas del derecho y particularmente en la concepción del litigio estructural o ingeniería jurídica. Cuando hay un estancamiento del Estado en cuanto a la materialización efectiva del derecho, en ocasiones la justicia actúa para que se dé una realización de lo propuesto por la norma. Tal y como lo precisó en su momento Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010), “se trata, entonces, de ausencia de poder infraestructural de las instituciones para implementar eficazmente una política pública y llegar a todo el territorio nacional” (p. 49). A continuación, se analizará el contexto global y local en el cual surge el litigio estructural y su promesa de cambio social y movilización estructural del estado.

2.4. Litigio estructural y cambio social.

Desde el momento en que se crea la Corte Constitucional, en el año de 1991, la jurisdicción en materia constitucional obtuvo un nuevo enfoque, el cual se entiende como constitucionalismo progresista, ya que se han otorgado al juez tendencias progresistas sobre su actuación en el Estado social de derecho. Por tal motivo, el sistema judicial en Colombia sufrió una serie de modificaciones que generaron debates en torno al rol que este debe asumir en cuanto a su intervención en el contexto político para la resolución de problemas sometidos a su jurisdicción. En este sentido, Molina (2010) afirma en relación con la nueva jurisdicción constitucional lo siguiente:

... aparece como pionera de la “revolución social” del país; sus polémicas decisiones en materia de defensa de los derechos fundamentales: eutanasia, aborto, consumo de drogas, vivienda, religión, indígenas y ahora en materia de derechos económicos y sociales ha materializado el sueño de muchos colombianos de ver sus derechos protegidos eficazmente por una institución respetable, pero no se puede negar el desconocimiento que se tiene sobre el impacto institucional que esto ha generado (p. 216).

Esta dinámica de ingeniería social o de cambio estructural a lo largo del tiempo ha ocasionado ciertas inconformidades en los diversos entes públicos, que miran con prevención la intervención de la Corte en asuntos que son de competencia estatal en pro del cumplimiento y protección de los derechos consagrados en la Constitución. Así, vemos cómo en fallos emitidos por esta Corporación –referente a temas de desplazados, orden público, salud y educación– se reactiva una controversia político-jurídica sobre la custodia del Estado social de derecho instaurado en nuestro país.

En este orden de ideas, podemos apreciar que es relevante estudiar en lo concerniente al análisis entre política pública y constitucionalismo progresista, los antecedentes jurisprudenciales que dieron origen a la reforma del litigio estructural en Colombia, dado que el tema de la judicialización de la política por parte de los jueces constitucionales resulta un punto importante en un ordenamiento jurídico donde las entidades estatales sufren

una deslegitimación política, lo cual obliga a los administrados a recurrir a las instancias judiciales para la protección y garantía de sus derechos fundamentales. Al respecto Mora (2012) precisa lo siguiente:

El litigio estructural es trazado como un cambio en el curso de los litigios, ya que no se debe pensar en la forma tradicional de justicia en donde dos partes privadas acceden a aquella con el interés de que sean resueltas sus diferencias mediante fallos con efecto de cosa juzgada inter-partes, este nuevo litigio pretende reformar y fomentar un dialogo inter-orgánico entre las ramas del poder público para con ello asegurar que las actuaciones que ejerza y ejecute la administración pública sean acorde con los límites de la Constitución (pp. 12-13).

De igual forma, la constante búsqueda de los ciudadanos de obtener la guarda de sus derechos y una solución para sus problemáticas conlleva que este proceso se dé a través de los tribunales constitucionales para alcanzar una respuesta positiva a su petición, ya que a través de la reclamación a las autoridades competentes sus pretensiones en algunos casos son desatendidas o la atención prestada no es la suficiente para cubrir sus necesidades; por tanto, se evidencian las debilidades institucionales y la no efectividad de las políticas públicas implementadas, que no prestan un servicio adecuado, acorde con las exigencias de la población, dejando como única alternativa de solución la vía judicial constitucional.

En este contexto de lucha de poderes, se incluye la teoría del litigio estructural en el nuevo constitucionalismo, teoría que se ha expandido en Latinoamérica y tiene como base el reconocimiento de los derechos fundamentales y los derechos colectivos o económicos, sociales y culturales inmersos en las Cartas Políticas de cada país y además el surgimiento de mecanismos de participación democrática, de las nuevas deliberaciones y movilizaciones democráticas en pro de la gobernanza, teniendo siempre en cuenta el principio de división de los poderes públicos. Linares (2008) define el Litigio de reforma estructural del siguiente modo:

... es un remedio estructural con que la Corte asume su verdadera dimensión política, erigiéndose como un agente con poder de agenda,

al llamar la atención a los representantes políticos, a convocar a audiencias públicas, obligarlos a tomar decisiones bajo ciertos parámetros y controlar todo el proceso de decisión y ejecución. Su fin último no es el de pronunciar la última palabra, sino de servir de catalizador a la actividad administrativa del Estado, a fin de modificar una realidad contraria a los principios constitucionales (p. 510).

A nivel internacional encontramos como punto de partida del desarrollo del Litigio Estructural, el caso *Brown vs. Board of Education* en los Estados Unidos. En mayo de 1954, en una decisión histórica en el caso de *Brown vs. Junta Escolar*, el Tribunal Supremo de Estados Unidos dictaminó que las escuelas públicas racialmente segregadas eran inconstitucionales. El nombre del caso, *Brown*, se refiere a Oliver Brown, el afronorteamericano que procuró una reparación legal cuando a su hija Linda, de siete años de edad, se le negó la admisión a una escuela primaria reservada para los blancos en la pequeña ciudad de Topeka, Kansas, en el Medio Oeste de Estados Unidos, donde vivían en aquel entonces (Boletín Informativo de la Embajada de los Estados Unidos, 2004).

A partir de este fallo se instauró una participación diferente en el sistema judicial que pretendía, a través de una reforma de las políticas públicas existentes, abolir la segregación racial en la estructura educativa de Norteamérica para generar condiciones de igualdad en el ejercicio y goce del derecho a la educación que venía siendo violentado de manera sistemática. Esta figura judicial se fue reproduciendo en los diferentes ordenamientos jurídicos para la protección de distintas clases de derechos, especialmente los derechos fundamentales consagrados en las constituciones políticas, demostrando que el sistema judicial desarrolla nuevas acciones jurídicas que subsanen aquellos vacíos provenientes de políticas públicas no coherentes con la realidad jurídica.

Mora (2012), reseña diversos casos que surgieron en los países del mundo donde se aplicó el litigio estructural en la defensa de los derechos fundamentales, sociales, económicos, entre otros, así:

Otro Caso que vale la pena mencionar es el de la Corte Suprema de Canadá, la cual ha retenido la competencia para supervisar el

cumplimiento de algunos fallos, como por ejemplo la construcción de escuelas de minorías lingüísticas. Otra de las Cortes activas en este sentido ha sido la Corte de Sudáfrica, la cual ha implementado esta herramienta, especialmente en eventos relativos a la satisfacción de los derechos económicos y sociales que fueron protegidos a partir de la jurisprudencia reconocida en el caso “Grootboom” en el que la Corte obligó al gobierno a desarrollar un plan de mediano y largo plazo para atender las necesidades de vivienda de personas sin techo. Este caso se presentó debido a que un grupo de 900 personas que habitaba un asentamiento en circunstancias nefastas decidieron instalarse en un terreno desocupado de propiedad privada. Luego de un arduo proceso, la comunidad fue violentamente desalojada y sus viviendas fueron demolidas y quemadas. Encabezada por la señora Grootboom, la comunidad presentó una demanda para que se le proveyeran servicios sociales básicos, entre ellos de vivienda, nutrición y salud, hasta tanto tuvieran una vivienda definitiva (pp. 9 -10).

Aterrizando en el ámbito local, en Colombia se ha dado la protección de los derechos fundamentales y los derechos económicos, sociales y culturales vulnerados por la creación e implementación de políticas públicas a través de reformas estructurales; gracias a la aplicación del “Estado de Cosas Inconstitucional” (en adelante ECI) por parte de la Corte Constitucional.

Se puede definir esta figura con una versión proactiva que asumen los jueces, cuando existe una posible confluencia de factores que impiden la operatividad del sistema judicial, es decir cuando tiene lugar una clara problemática de vulneración masiva de derechos y una real intención de reclamarlos vía tutela. Tal y como lo señala Plazas (2009) el ECI implica que:

Quando concurre la violación masiva de derechos fundamentales, las deficiencias estructurales para su atención y la falta de voluntad de las autoridades estatales, en todo o parte del territorio nacional, de forma tal, que ante esa situación, se puede generar una gran proliferación de tutelas, con graves consecuencias para la congestión de los despachos judiciales (pp. 55).

El estado de cosas inconstitucional surge con el estudio de los casos de la crisis hipotecaria de la década de 1990 y las reformas de las prisiones (Mora, 2012). En cuanto a las consecuencias originadas por el manejo de las políticas del gobierno que han ocasionado detrimentos al goce de los derechos, la Corte manifiesta en el Auto 41 del 4 de marzo de 2011 lo siguiente:

No es su deber ni su función diseñar, implementar y evaluar políticas públicas. (...) No obstante, si las autoridades e instituciones a las que constitucional y legalmente se les ha encomendado tales funciones no las ejercen y omiten tomar las medidas adecuadas y necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos de las personas, es deber del juez constitucional impartir las órdenes que aseguren que la autoridad correspondiente decida adoptar las acciones a que haya lugar.

Ahora bien, aunque pareciese que es la primera vez que la Corte asume labores de ingeniería jurídica, es claro que en nuestro país se han dado otras intervenciones que evidencian la huella del constitucionalismo progresista y las tendencias de la ingeniería social. Tal como lo expresa Uprimmy (2013):

... en las dos últimas décadas, ha conocido formas de judicialización de la política importantes en numerosos campos, pero tal vez los más significativos han sido los siguientes cinco: (i) lucha contra la corrupción política y por la transformación de prácticas políticas; (ii) el control a los excesos gubernamentales, en especial los estados de excepción; (iii) la protección de grupos minoritarios y de la autonomía individual; (iv) la protección de poblaciones estigmatizadas o en situaciones de debilidad manifiesta y, por último, pero no por ello menos importante; (v) el manejo de la política económica, debido a la protección judicial de los derechos sociales (p. 54).

Al tratar de rastrear los orígenes del litigio estructural, nos encontramos con que es una figura jurisprudencial, originaria de los Estados Unidos, cuyo objetivo fue la defensa objetiva de los derechos fundamentales. Distinto sucede en Colombia, donde el litigio estructural fue instaurado en el ordenamiento jurídico constitucional gracias a la Sentencia SU-559 de

1997. Para invocar jurídicamente su existencia, es necesario que concurra la violación del principio de progresividad, es decir, el no cumplimiento de las garantías por parte de Estado para el ejercicio y goce efectivo de los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha emitido diversas sentencias, en las cuales ha declarado el estado de cosas inconstitucional, tales como:

La sentencia SU-599 de 1997, la cual se refiere a la omisión en la afiliación de docentes del fondo nacional de prestaciones del magisterio; la sentencia T-068 de 1998, la sentencia T-439 de 1998 y la sentencia SU-090 de 2000 por la mora en el pago de las mesadas pensionales por parte del Fondo de previsión nacional en los dos primeros casos, y por parte del Departamento del Chocó, en el último caso. La sentencia T-153 de 1998, en la cual, se declara el estado de cosas inconstitucional por el precario estado en que se encuentra el sistema carcelario del país; la sentencia T-590 de 1998, en la cual se declara esta figura por el deber que tiene el Estado de proteger a los defensores de los derechos humanos del país; la sentencia SU-250 de 1998, en la cual se declara por la falta de concurso en la entrega de notarías y la sentencia T-025 de 2004, en donde se declara el estado de cosas inconstitucional por la continua violación de derechos fundamentales a los desplazados de la violencia (Gómez, 2010, p. 59).

La Corte al declarar el ECI en las sentencias mencionadas, actuó de acuerdo con los parámetros establecidos en la Carta Magna y promulgados en el Estado social de derecho para evitar las continuas violaciones que se presentaban en contra de los derechos fundamentales de los distintos grupos poblacionales, debido a la ineficiencia de las políticas públicas empleadas por el gobierno nacional.

Como se dijo anteriormente, el litigio estructural en Colombia se ha dado bajo la figura jurisprudencial del estado de cosas inconstitucional, materializándose a través de la sentencia SU-559/97 proferida por la Corte Constitucional, que expone el caso de docentes que aducían la no afiliación al fondo prestacional del magisterio, aclarando que a los 45 docentes se les descontaba un porcentaje correspondiente al 5% de su salario para el pago del fondo, pero no se encontraban afiliados al sistema de salud y seguridad social.

En igual sentido, la T-525/99 estableció que se adoptaran medidas presupuestales para el pago de los salarios de los trabajadores y pensionados del Departamento de Bolívar; la SU-090/00 falló en igual sentido pero beneficiando a los trabajadores y pensionados Chocoanos. A su vez, la T-635/00 dispuso que se realiza el concurso público de notarios alrededor del país con el fin de llevar a cabo sus nombramientos (Cepeda, 2008).

Pero es con la Sentencia T-025 de 2004 que la figura del estado de cosas inconstitucional toma su mayor fuerza al exponer el caso del desplazamiento forzado en Colombia. Como se ha señalado, esta situación es resultado de la profunda guerra social en la que ha estado inmerso el país por más de cuatro décadas.

Lo más relevante del trabajo que ha hecho la Corte hasta el momento es la caracterización de las condiciones de esta problemática, así como de la débil atención que prestan las Entidades Públicas. Dada la limitada intervención y los precarios resultados específicos de las políticas implementadas por el Estado, en pro del mejoramiento de las condiciones de vida y garantía de los derechos de esta comunidad, la Corte Constitucional procedió a declarar el estado de cosas inconstitucionales, para combatir la pobreza y abandono de este grupo social. A este respecto, resulta útil traer a mención —a pesar de su extensión— las conclusiones a las que llegó la Corte:

No obstante la complejidad de las acciones que se precisan para rectificar tal situación y la urgencia de tales medidas, ya han transcurrido varios años sin que se hayan adoptado los correctivos necesarios para garantizar el goce efectivo de sus derechos a la población desplazada, a pesar de las múltiples sentencias de esta Corte donde se ha encontrado una violación de los derechos fundamentales de los desplazados. Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En efecto, el inciso primero del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 dice: Artículo 1°. Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o

actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas, así como la constatación que se hace en algunos de los documentos de análisis de la política, de haber incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo como paso previo para la obtención de las ayudas. Además de lo anterior, si bien ha habido una evolución en la política, también se observa que varios de los problemas que han sido abordados por la Corte son de vieja data y que frente a ellos persiste la omisión de las autoridades para adoptar los correctivos necesarios (ver apartado 6 de esta sentencia). Entre estos se destacan la insuficiencia de recursos destinados efectivamente para la atención de los distintos componentes de la política y los problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, implementación y seguimiento de la política estatal (ver apartado 6 de la presente sentencia). En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos (ver apartado antecedentes de la presente sentencia). Tal como se señaló en el apartado 6 y en el Anexo 5, las distintas entidades encargadas de atender a la población desplazada han identificado varias de las omisiones y falencias de la política y de los programas desarrollados. Igualmente, las organizaciones de derechos humanos han identificado los problemas de coordinación, la insuficiente apropiación de recursos, los obstáculos administrativos, los trámites y procedimientos innecesarios, el diseño deficiente de algunos de los instrumentos de la política, así como

la omisión prolongada de las autoridades para adoptar los correctivos considerados como necesarios. Tal situación ha agravado la condición de vulnerabilidad de esta población y de violación masiva de sus derechos. En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En efecto, como se advirtió anteriormente varios órganos del Estado, por acción u omisión, han permitido que continúe la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, especialmente las entidades nacionales y locales encargadas de asegurar la disponibilidad de recursos para asegurar que los distintos componentes de la política beneficieren en igualdad de condiciones a la población desplazada. En quinto lugar, la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él. En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el experticio de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas (T-025-2004, M.P. Cepeda, pp. 84-85).

Visto así, el litigio estructural en Colombia se despliega en un ámbito que busca la protección de los derechos fundamentales y económicos, sociales y culturales que están bajo el amparo de la Constitución de 1991. De esta manera es más propensa la intervención de la Corte Constitucional en asuntos que competen al campo político, no solo para la guarda de los derechos fundamentales sino que en casos de violación emitir una solución ágil y eficaz para subsanar la problemática originada por los errores de las políticas públicas practicadas por las instituciones estatales.

2.5. Obstáculos frente a la ingeniería jurídica: teoría de las restricciones.

Los intentos de la ingeniería jurídica se direccionan a hacer funcional el Estado. En este caso, el estado colombiano adolece de lo que se conoce como un conjunto de restricciones que impiden que se alcancen los objetivos propuestos. En el marco de la teoría de las restricciones (Goldratt, 2007), lo que se observa son “cuellos de botella” que impiden que el sistema funcione correctamente. En este sentido, el intento por la vía jurídica, emitiendo órdenes expresas y acciones específicas, es una propuesta para posibilitar una optimización de los recursos y un uso efectivo de los mismos. Según uno de los teóricos de las restricciones (Goldratt, 2007), la razón de ser de una organización o de un sistema es alcanzar el objetivo para el cual fue creado, esto se conoce como “la meta”, si bien en el desarrollo de su objetivo esta no se alcanza. Las organizaciones tienen que analizar qué impide que se logre esta meta, es decir, qué restricciones puedan existir dentro de la organización, las cuales deben ser usadas a favor de la organización.

De ahí que en el análisis de esta teoría sea necesario explotar las restricciones, para ello es vital revisar las interdependencias dentro de los subsistemas de la organización. Para ello debemos preguntarnos: ¿qué cambiar? ¿Para qué cambiar? ¿Cómo provocamos el cambio? Esta teoría presupone que si se logra identificar de una manera oportuna los cuellos de botella, se podrían dinamizar procesos óptimos totalmente racionalizados que dotarían a la organización de la fuerza necesaria para alcanzar su meta.

En este orden de ideas, queda claro que uno de los mayores obstáculos que se presenta para la efectiva ejecución de la política sobre desplazamiento (y que se colige después del intento de la Corte para evidenciar el goce efectivo de los derechos), estriba en que no hay una integralidad efectiva entre las acciones que deben hacer las entidades gubernamentales.

Antes de la Sentencia T-025 del 2004, dichas entidades rodeaban el problema pero no lo abordaban, se denotaba un choque de competencias y la elusión de responsabilidades, y cada una de las instituciones acusaba a la otra de no hacer lo debido. No existía coordinación de las acciones y

además de ello no existía un uso racional y óptimo de los recursos. Tal y como lo explican Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010):

Fue en ese escenario de abundancia normativa e ineficacia práctica donde la Corte Constitucional vendría a jugar el papel de evaluadora y coordinadora de la política pública y a desencadenar, por medio de su Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, un proceso que alteraría la percepción y el tratamiento del desplazamiento forzado. Como lo reportó la revista *Semana* por la época de la sentencia, “en Colombia la mayoría de los problemas graves se resuelven mágicamente con una ley. Que esta se cumpla, ya es harina de otro costal. De ahí lo revolucionario de la sentencia de la Corte Constitucional que (...) ordenó al Estado tomarse en serio el drama de los desplazados (p. 79).

La falta de coordinación ha evidenciado, en todo el proceso de implementación del fallo de la Corte, una debilidad institucional en el cumplimiento de las funciones asignadas al sistema nacional de atención a población desplazada; pues es deber de este sistema coordinar las funciones de las instituciones que lo conforman. Así mismo, es responsabilidad de este organismo garantizar la puesta en marcha de políticas y programas. El problema no es la carencia de medidas para atender al fenómeno del desplazamiento, sino el que las medidas adoptadas no se han hecho efectivas para propiciar el sentido final que debería inspirar la política pública dirigida a los desplazados forzados: eliminar la condición de desplazamiento (Sentencia T-025). Nuevamente Rodríguez Garavito y Rodríguez (2010) Franco explican este salto cualitativo:

En síntesis, entre la primera y la tercera fase, la Corte pasó de juzgar la política pública y dar lineamientos para fortalecer la política pública existente, a construir indicadores que permitan medir el progreso de los esfuerzos para superar el ECI y, finalmente, a reformular y contribuir al diseño de una nueva política, que incluye programas para grupos específicos. El recorrido panorámico de 15 años de tratamiento estatal del desplazamiento forzado permite concluir que si bien el tema había sido incorporado en la agenda pública, primero por el Ejecutivo (Conpes 1995) y posteriormente por el Congreso (Ley 387 de 1997), la intervención de la Corte Constitucional implicó un salto cualitativo en la visibilidad y la atención del problema (p. 90).

A pesar de ello, de la visibilidad del problema y del impacto mediático del mismo, las entidades del gobierno han dado un tratamiento indiferenciado y asumen esta obligación, como la asumen con cualquier otro tipo de población vulnerable. Esto hace que paulatinamente se cree un sesgo, pues cada una de las poblaciones requiere un tipo de atención y de soluciones específicas. Para argumentar lo anterior, se cita el informe presentado por la Acnur (2011, 2012, 2013), el cual reconoce que las políticas no pueden ser las mismas, de aquellas que están dirigidas a personas en situación de pobreza; puesto que el problema de las personas en situación de desplazamiento va mucho más allá.

En cuanto a las fases de atención que están consignadas para la población en situación de desplazamiento, la atención humanitaria es ante todo un deber del Estado, y no puede ser visto como un problema de asistencialismo, sino como una acción directa del órgano, que puede comprender más de tres meses, puesto que es necesario ir más allá de lo normativo. Puga (2012) es clara frente a este aspecto:

Para algunos, las normas colombianas del derecho del desplazamiento son la herramienta fundamental de lucha para que avancen los intereses de la comunidad desplazada, y los tribunales son los canales claves para esa lucha. Para otros, como, el derecho de desplazamiento en Colombia ha tendido a convertir esa causa en una lucha por tres meses de atención de emergencia, equipos de aseo y cocina, que es lo único que el Estado colombiano ha decidido regular como derecho de los desplazados, y conceder efectivamente, sólo a veces (p. 101).

Analizando políticas y programas como el de restablecimiento, se encuentra que las personas en situación de desplazamiento no han encontrado las garantías para un digno reasentamiento. Los procesos de retorno no se encuentran bajo los parámetros de voluntariedad, de dignidad y de seguridad. Esto ocurre porque las personas en situación de desplazamiento que retornan o se restablecen en departamentos como el Magdalena o en ciudades como Santa Marta; lo hacen como única opción y sin planearlo mucho; es decir, no existe un acompañamiento congruente por parte del Estado.

La política no puede quedar reducida a la designación de recursos, para que las personas en situación de desplazamiento lleven a cabo proyectos productivos. Estos proyectos buscan que a partir de un capital semilla se pueda crear una microempresa o se haga un comercio de carácter independiente, es decir, insertarlos en una economía informal.

En la fase de reubicación, se debe comprender que reubicar no se trata de trasladar de un lugar a otro, por el contrario, la política debe tener en cuenta procesos de retorno y reubicación.

En respuesta a esto, la política pública, con relación al territorio debe asumir que el territorio significa mucho más que un espacio solamente físico. El suelo representa ingresos a la economía, también simboliza poder de dominio social y político, y, sobre todo, desde un punto de vista sociológico, imbrica un modo de vida, una pertenencia y una cosmovisión.

A la luz de estas etapas de atención a la población en condición de desplazamiento. La pregunta es ¿cuándo una persona abandona su condición de desplazamiento? De acuerdo con la postura teórica de Money (2003), existen tres criterios que se pueden poner a consideración para argüir la cesación de la situación de desplazamiento; el primero se refiere a que hayan cesado las causas que condujeron al desplazamiento; el segundo criterio hace referencia al momento en que se han dado las soluciones de restablecimiento o retorno efectivo. El tercero, corrobora que ya no existan las necesidades y vulnerabilidades propias de los desplazados.

El caso colombiano se centra en el segundo de estos criterios, de manera que las variables de restitución y restablecimiento son los puntos más importantes a tener en consideración al momento de establecer si una persona ha dejado la situación de desplazamiento.

La Sentencia T-602 de 2003 de la Corte Constitucional establece los criterios para la cesación de la condición de desplazado. En la misma, se contrarrestan además los riesgos de empobrecimiento y exclusión social, se promueve el acceso a la tierra, se plantea acceder al empleo en condiciones dignas, se precisa la necesidad de ofrecer soluciones de vivienda, atención médica asistencial integral, nutrición adecuada y educación; todo

esto con miras a que el hogar sea capaz de generar ingresos y, por último, que el hogar del desplazado pueda contar con una participación política efectiva. Lo anterior lo constata la Sentencia T-719/08. Esta realidad deja bastante claro que la condición de desplazado no depende de paliativos y estrategias de sobrevivencia, sino de una transformación en las condiciones materiales de su existencia y en el abordaje de sus problemáticas de desarraigo social y cultural.

De acuerdo con lo anterior, se reconoce que en los últimos años se ha avanzado en la tarea de establecer una política pública que comprometa al Estado y a la sociedad, pero se sigue presentando un inmenso vacío en lo que se refiere a indicadores de resultado, falta claridad conceptual de atención diferenciada. Pareciera que las instituciones estatales ejecutaran acciones con el objeto de cumplir una directiva jurídica pero no por sentirse comprometidos y portadores de ideas que contribuyan a la reconstrucción práctica de una vida digna en el reconocimiento de los derechos vulnerados y los derechos a la reparación.

Para finalizar este capítulo y aproximarnos a la revisión de la evidencia empírica, me permito citar a la Corte Constitucional, ente que nos hace claridad sobre la incongruencia de la política pública dado que esta debe ser coherente en un doble sentido: coherentes en relación con el fin y frente a la capacidad de respuesta.

Es decir, la política debe garantizar los mecanismos para ser ejecutada y precisar metas que pretende alcanzar en un determinado tiempo: “Para garantizar los derechos se necesita una infraestructura de servicios y un fortalecimiento de la institucionalidad, que supere la mirada de la atención asistencialista y se preocupe por una restitución de los derechos (Corte Constitucional, Sentencia T-025)”.

Es necesario que las personas que hoy en día se encuentran en situación de desplazamiento forzoso, restituyan sus derechos y sean partícipes de unos procesos de verdad, reparación y garantía de no repetición. Importa enfatizar que en que, en la política pública de la población en situación de desplazamiento, la perspectiva de género y de protección a los niños y niñas debe ser analizada con la debida pertinencia, puesto que los niños presentan otro tipo de daños que también deben ser reparados.

Para hacer un seguimiento eficaz de la política pública y del debido cumplimiento del Estado, la Corte ha creado una sala especial de seguimiento a las acciones institucionales que realiza el Estado. Uno de los compromisos de dicho organismo es abordar desde los distintos ámbitos del conocimiento la eficacia de las normas y de las instituciones en su ejecución, para saber qué, quiénes, cómo y por qué se va hacia una dirección: ¿cuántos y quiénes están siendo beneficiados con la política pública?, ¿cuáles son las necesidades que se han suplido y cuáles están por suplir?, ¿qué recursos y ayudas están recibiendo las personas en situación de desplazamiento y cómo ha sido el proceso de apropiación?, ¿cuáles son los mecanismos de participación que se han llevado a cabo? Y, por último: ¿están teniendo repercusiones –las acciones emprendidas por parte del Estado y la sociedad civil– en el goce efectivo los derechos de las víctimas?

Se debe reconocer que la Comisión Nacional de Verificación (instancia creada por la Corte para hacer seguimiento y control a la política pública en materia de desplazamiento forzoso) tiene un panorama complejo y en permanente mutación. Cada día se siguen presentando casos que exigen nuevas respuestas desde el Estado hacia las personas en situación de desplazamiento.

Tratar por parte de la Corte de aterrizar el fenómeno a una realidad tangible que tiene una cifra, un espacio, un tiempo, un nombre determinado, significa que el desplazamiento está dejando de ser algo “común” que se naturaliza en el imaginario colectivo, para volverse un objeto de conocimiento que requiere de una posición de vanguardia. Esta postura podría dar señales de cómo ofrecer respuestas y alternativas más eficaces a este fenómeno que se entreteje entre las relaciones de poder y que está ligado a razones históricas.

Conclusiones preliminares

Después de las reflexiones en este capítulo, se puede se pueden estructurar las siguientes conclusiones:

1. La incidencia en política pública de la Corte se entiende, dentro del análisis de la política pública, como la definición y moldeamiento

del problema a intervenir por parte del Estado. Definir el problema es el punto de partida de una realidad, pero cuando se está en el diseño de la política pública este proceso de definición del problema, de una forma u otra, se convierte en un proceso con fines políticos. De ahí que se diferencie entre las políticas públicas y la política de Estado. En el presente análisis, se precisa que la Corte no solo visibiliza el problema, sino que con el enfoque de goce efectivo impulsa una refundación del mismo y actúa decididamente para construir de forma deliberativa (experimentalismo jurídico) el problema de la insuficiencia de las medidas del Estado. Lo pragmático de este análisis es que nos ubica a la Corte en una tendencia global: el constitucionalismo progresista que se aproxima a la ingeniería jurídica (litigio estructural).

2. La respuesta del Estado es en gran medida normativa, en el sentido de que adolece de una materialización efectiva en el contexto social donde se promueve. Acudir al ECI se torna una estrategia de la Corte para iniciar procesos de movilización social y de movilización del Estado con miras a cumplir lo que se consigna en la normatividad. Este litigio estructural se convierte en un constitucionalismo progresista acorde con la ingeniería jurídica.
3. Uno de los grandes avances es convertir el problema del desplazamiento en una oportunidad para edificar proactivamente espacios para la deliberación, la discusión y el diálogo abierto entre todos los que intervienen en el proceso de construcción de la política e implementación de la misma. Esta situación excepcional será analizada al final de esta investigación.
4. La Corte logra movilizar el Estado, que se tornaba anquilosado para dar respuesta desde la sincronía institucional. Este proceso de movilización del Estado logra identificar las restricciones del sistema con el fin de que pueda arrojar mejores resultados. A pesar de esto y del seguimiento permanente por parte de la Corte, de los sucesivos autos, la respuesta del Estado continúa siendo insuficiente

para terminar con la problemática que se propuso resolver. Tal y como nos lo aclara Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010):

Las intervenciones judiciales en casos estructurales son exitosas en la medida en que se vuelven innecesarias. En otras palabras, su suceso se debe medir por su capacidad de hacer que la administración pública y el legislativo atiendan eficazmente el problema, sin que el poder judicial ejerza constantemente presión sobre ellos. En el caso que nos ocupa, este momento llegaría cuando la Corte Constitucional constataste tal grado de avance de las políticas y la protección eficaz de los derechos de los desplazados, que pueda cesar su papel protagónico en el tema (p. 277).

Haciendo hincapié en el anterior análisis, cabe preguntarse por la dimensión regional. Obviamente, este contraste solo será posible si el problema se analiza de cara al contexto nacional, lo cual se tratará en el siguiente capítulo.

LA EVIDENCIA EMPÍRICA: RESULTADOS DE ANÁLISIS Y CONTRASTACIÓN ENTRE REALIDADES

Cuando de derecho se trata, el juicio que se emite con mayor frecuencia sobre América Latina en general y sobre Colombia en particular se resume en una fórmula: perfección de los textos, perversión de las prácticas. La sentencia, convertida en lugar común por obra del discurso convencional sobre democracia formal, permite también, de manera cómoda, ahorrarse la molestia del estudio del derecho. Sin embargo, es necesario discutirla. Existen, efectivamente dos actitudes posibles ante el nuevo constitucionalismo latinoamericano: adoptar una fácil ironía respecto a los textos pletóricos de leyes o tomar en cuenta el retorno manifiesto del derecho a la realidad política. (...) en Colombia, hoy en día, el derecho se ha adueñado de la sociedad al mismo tiempo que ha perdido su perfección teórica.

(Blanquer, 2002, pp. 9, 117, 118).

3.1. De los aplazados históricos a los desplazados como pobres. Análisis de los cambios en la población de desplazados a partir de la Sentencia T-025 de 2004 en el escenario regional.

Uno de los objetivos de este capítulo es responder hasta dónde ha logrado permear el fallo T-025, en la fuerza real y fáctica de las instituciones en el orden regional. Se pretende demostrar con estadísticas –en un

análisis comparativo de diversas cortes de tiempo— cómo la justicia, si bien ha irradiado en diversos escenarios locales, lo ha hecho con menos fuerza y efectividad en otros, debido a que condiciones sociohistóricas y factores institucionales no lo han permitido. Un caso de esta problemática puede verse en el departamento del Magdalena.

De igual forma, se propende por diferenciar —con el uso de cifras de diversas fuentes— a los pobres históricos (aplazados históricos en la materialización de sus derechos) de los desplazados actuales en el marco del recrudecimiento del conflicto (1999-2011) y analizar en cortes longitudinales la forma como ha incidido la política pública y las reformas de litigio estructural propuestas por los jueces en esta población. Se aclara que el fallo de la Corte, la Sentencia T-025 de 2004, ha establecido beneficios para la población desplazada. A pesar de este avance, las precarias condiciones de la población no han permitido levantar el estado de cosas inconstitucional (en adelante ECI).

En un primer momento, la pregunta que se quiere responder es por qué sigue vigente el fenómeno del desplazamiento, para luego establecer las diferencias que tienen lugar entre los pobres históricos y los desplazados como nuevos pobres. El capítulo finaliza con un intento por responder a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las mejoras reales que ha producido el fallo de la Corte?, ¿ha sido un éxito la incidencia en política pública de la justicia?, ¿es benéfico el litigio estructural?, ¿cuál es el alcance del seguimiento de la Corte? Son preguntas que se pretenden abordar desde un plano aproximativo al problema de investigación.

3.2. ¿Se mantiene el desplazamiento?

El desplazamiento como fenómeno global sigue siendo una constante que muestra los efectos de guerras prolongadas y sistemáticas propiciadas por el dominio de recursos, donde se afecta de una forma directa a la población civil. Colombia fue, hasta hace poco, uno de los países que más desplazados internos tenía, como producto directo de una situación de conflicto permanente.

Según el informe del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, para el año 2013 se presentó un incremento del desplazamiento a nivel global en un 16%, cifra récord en comparación con las tendencias observadas en años anteriores. La cifra de desplazados internos en el mundo pasó de 19.3 millones en el año de 1999, a casi duplicarse en un lapso de quince años. Actualmente, dicha cifra asciende a los 33.3 millones de personas que sufren el desarraigo por conflictos internos, o conflictos entre países (Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno, 2014).

Los lugares geográficos que más desplazados generan en el mundo son África Subsahariana (12.5 millones), Oriente Medio y África del Norte (9.1 millones), Siria (6.5 millones) y Colombia (5.7 millones de desplazados). Muchas de estas regiones han presentado situaciones de desplazamiento prolongado dada la permanencia de las condiciones de conflicto social que lo ocasionan. La situación de Colombia es única en América Latina, a diferencia de Centro América que ha evidenciado procesos similares, pero no con la persistencia en el tiempo como es el caso colombiano, el cual evidencia una pervivencia de las estructuras históricas y sociopolíticas que ocasionan que el desplazamiento se siga dando y que no se logre superar el ECI señalado por la Corte desde el año 2004.

Como se mencionó en el capítulo anterior, después de una prolongada lucha jurídica y del hito histórico de la Sentencia T-025 del 2004 (y a pesar de ser uno de los países modelo en el establecimiento de un marco jurídico y de la constante lucha de la Corte Constitucional y sus múltiples autos de seguimiento, así como la incidencia en los procesos de verificación y control realizados por la comisión de seguimiento establecida por las altas cortes), en Colombia se preserva a finales del año 2013 el ECI:

Es así como, a diciembre de 2012, el acumulado de víctimas de desplazamiento forzado en Colombia ascendía a 5.701.996 desde 1985, de acuerdo con las estimaciones históricas de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. En promedio, anualmente 211.178 personas se han desplazado dentro del país. Para los últimos 15 años este promedio asciende a la suma de 296.988 personas que cada año han sido desarraigadas de su territorio, de sus vínculos sociales, familiares y políticos, de su raíces culturales y de sus medios de sustento

económico en la más agresiva dinámica de despojo, repoblamiento y reconfiguración de los territorios que se haya vivido en las últimas dos décadas en cualquier país (CODHES, 2014, p. 12).

¿Ahora por que pervive el desplazamiento y por qué se mantiene el ECI en Colombia?

El punto de partida de esta respuesta es la necesidad de un debate desde la sociología jurídica de cómo se pueden materializar las normas en Estados anómicos. De ahí que partimos del presupuesto básico según el cual para que las leyes funcionen se necesita de unas condiciones sociales e institucionales que lo permitan. De lo contrario, se podría caer en un fetichismo jurídico o en un entendimiento del derecho como función simbólica o, como algunos lo proponen, la justicia como el inicio de un activismo judicial que produce movilizaciones sociales en ciudadanías empoderadas desde la norma (Recalde Castañeda, 2013), elementos que se estudiarán en el capítulo siguiente.

Lo cierto es que las causas del desplazamiento, y del ECI en cuanto a vulneración de derechos de esta población, siguen manifiestas y las podemos palpar en la pervivencia de la multiplicidad de actores armados y en la lucha por el dominio de corredores geoestratégicos, en medio de un país rural marcado violentamente por la conformación sociohistórica y la estructuración del Estado colombiano (Bushnell, 2010). Las formas alter-legales emanan conflictivamente como una respuesta frente a la fluctuante debilidad del Estado —en ocasiones en vías de colapsar institucionalmente—, para posicionarse y asumir el control en todo el territorio nacional (Moncada et al, 2007).

Aunado a esta situación, el surgimiento de “líderes en acción”, es decir de personas que pueden ascender social e institucionalmente por su propia fuerza y sus acciones individuales (lo que les permite controlar medios estratégicos a través del poder armado), hace que sean bastante atractivas las zonas grises que existen en parte de la geografía nacional, que son cooptadas por formas alter-legales que propician el auge de micropoderes que se nutren y crecen a la sombra del Leviatán, tal y como lo señala Peter Waldman (2007).

Estos actores armados asumen diversas modalidades de operar e incidir en la población. Al referirnos a este tipo de actor —que agregó, al tradicional conflicto histórico entre guerrilla y Estado, altos índices de violencia y barbarie—, se hace necesario aclarar que su ascenso se dio en Colombia bajo el pretexto de la lucha contra el comunismo y la legítima defensa de la propiedad privada, así como de la incapacidad del Estado para derrotar a los grupos guerrilleros (Pecaut, 2001).

Este disfraz de antiinsurgencia fue empleado estratégicamente por los grupos paramilitares, quienes lograron apropiarse de un discurso político-social atrincherado en la lucha contra la guerrilla. Es así como, al referirse a estas estructuras, se empleaba el apelativo de “autodefensas”, rúbrica que dio visos de legitimidad ante la opinión pública local y nacional (Franco, Nieto y Rincón, 2010). El discurso de los medios que catalogaba el accionar de estos grupos como expresiones de autodefensas impedía comprender que estos devenían en escuadrones de la muerte o ejércitos privados que giraban en torno a la economía del narcotráfico.

Con los diversos procesos de desmovilización, y al perder credibilidad el discurso de su presunto proyecto político militar, se devela la esencia del accionar de estos grupos, los cuales actúan como un gran cartel centralizador y concentrador de la economía criminal, que combinaba múltiples formas de dominación de lo alter-legal. Estos grupos fungían como una gran organización que controlaba y centralizaba los diversos aspectos del accionar delincuencia: control del narcotráfico y de sus rutas de salida, del microtráfico, de las extorsiones en el plano nacional y local, control del secuestro, de la prostitución y del sicariato. Pero el fenómeno más grave es que se ha logrado demostrar una cooptación de las instituciones del Estado por parte de las estructuras paramilitares en asocio con mafiosos y políticos regionales, fenómeno que se conoce como la parapolítica (López Hernández, 2010).

De este pasado reciente, y como una consecuencia inmediata de los procesos de desmovilización, surge una nueva expresión: los Grupos Paramilitares Posdesmovilizados (en adelante, GPD). Como reductos de los grupos paramilitares desmovilizados o como grupos no desmovilizados,

estas bandas (despojadas del argumento de reivindicación político-social) permanecen enquistadas en las economías locales de las grandes ciudades capitales e intermedias, en los corredores geoestratégicos del ámbito rural, enclaves importantes para la comercialización de la droga a escala global y siguen tratando, en ocasiones con éxito, de cooptar a las instituciones del Estado y a sus actores políticos.

De esta forma, la corrupción y el narcotráfico –aunados al dominio de los alter-poderes tales como la microextorsión, el narcomenudeo, el contrabando y la minería ilegal–, le dan vida económica a este fenómeno que en los últimos diez años se ha expandido de forma generalizada en el territorio nacional.

Las nuevas bandas criminales (GPD) pueden ser examinadas como grandes empresas criminales que entran en competencia desaforada y violenta por el dominio de otros mercados (territorios) y por el auge de su control y centralización delictiva. Es común oír hablar de la “oficina de envigado”, de “los rastros”, de “los Urabeños”, de “los nevados”, como empresas criminales a gran escala, que entran en procesos de franquicias locales y tienden a preservar un determinado territorio con el poder y la fuerza de un liderazgo basado en la acción militar y con una fuerte tendencia a la expansión nacional y global (Canales, 2012).

La dinámica expansiva de los grupos paramilitares desmovilizados (GPD) es propia de la hibridación de fenómenos sociales violentos y asume una modalidad dinámica, heterogénea y volátil. Sus hibridaciones son líquidas (Bauman, 2009). A pesar de esto, puede reconocerse que el origen de estas organizaciones está vinculado a los procesos fallidos de desarme en el marco de la desmovilización de los grupos paramilitares y las leyes formuladas para tal finalidad. Como lo afirma Sánchez (2011):

Las Bandas Criminales Emergentes no están compuestas solamente del paramilitarismo desmovilizado. Estas se componen de disidentes (ex-miembros de grupos al margen de la ley que ahora integran las Bandas), Rearmados (ex-miembros de las AUC que se desmovilizaron, integraron programas de reinserción y retomaron las armas en las Bandas) y Emergentes (nuevas generaciones de jóvenes que acceden a las

armas por primera vez y nutren estas Bandas). Su composición es heterogénea, por lo que no es pacíficamente aceptado que se trate de una nueva generación de paramilitarismo. Y, esta heterogeneidad, así como la composición y acciones llevadas a cabo por dichas bandas dificultan catalogarlas como criminalidad ordinaria, pues se trata de un complejo entramado de alianzas entre el crimen organizado, insurgencias y criminalidad común (Sánchez, 2011, p. 42).

Sumado a lo anterior, si analizamos los posibles escenarios futuros en un ejercicio de prospectiva, si se logra el acuerdo con la guerrilla de las Farc y con otras expresiones armadas guerrilleras, la posibilidad de una sobrevivencia del posconflicto de estos actores armados sería una fragmentación en microcarteles que asumirían el negocio de la guerra. Este escenario, similar al de posconflictos en Centroamérica y África, es altamente probable. Visto así, lo anterior implicaría un recrudecimiento de expresiones criminales que giran en los espacios geográficos alter-legales asumiendo expansiones propias de microempresarios criminales.

En este orden de ideas, es pertinente analizar el fenómeno desde la óptica empresarial. El profesor de la Escuela de Negocios de la Universidad de Yale, Rodrigo Canales (2012), estudioso del caso mexicano, plantea que es necesario entender a los carteles de México como un modelo empresarial que genera una actividad criminal a gran escala bajo el sistema de franquicias. En este sentido, la teoría empresarial sirve como telón de fondo para un cruce interdisciplinario, que permita una mejor aproximación al fenómeno, puesto que posibilita comprender estas nuevas formas de reagrupación de la delincuencia mexicana, como la lucha por apropiarse de nuevos territorios (nuevos mercados), la exploración de nuevos nichos para desarrollar actividades criminales (asentamientos económicos) y la centralización de las estructuras criminales (empresa matriz). Canales (2012) lo explica de la siguiente forma:

Como lo haría cualquier transnacional, se han especializado y enfocado solo en la parte del negocio con mayores ganancias, drogas de alto margen como cocaína, heroína y metanfetaminas. Como cualquier transnacional tradicional latinoamericana, controlan sus operaciones

a través de lazos familiares. Cuando entran a un mercado nuevo, mandan a un miembro de la familia a supervisarlo, o si se asocian con una nueva organización, crean un vínculo familiar, ya sea a través del matrimonio u otro tipo de lazos. Como lo haría cualquier transnacional, protegen su marca con un *outsourcing* de las partes más cuestionables de su modelo de negocios, como por ejemplo cuando tienen que utilizar violencia contra otras organizaciones criminales, reclutan a bandas y otros grupos pequeños para hacer el trabajo sucio (p. 4).

La realidad y el contexto mexicano distan mucho del contexto local. Sin embargo, la propuesta de Canales muestra la posibilidad de apartarse de los lugares comunes a la hora de abordar el fenómeno de las mutaciones e hibridaciones que vivencian las organizaciones que conforman los actores armados, en la re-producción del conflicto en Colombia. A largo plazo podríamos evidenciar un recrudecimiento de la violencia y por ende una sostenibilidad de las condiciones que crean y re-crean el desplazamiento. La política pública y los intentos del litigio estructural para propiciar cambio social, por lo tanto, se enfrentan a un obstáculo mayor: la pervivencia de las condiciones estructurales que han generado el desplazamiento. En conclusión, los actores que propician el desplazamiento cambian, mutan, se hibridan, pero continúan siendo actores de coacción y desplazamiento forzado.

Al analizar el transcurso del fenómeno de las hibridaciones de las organizaciones criminales y del accionar de estas expresiones de violencia, es pertinente destacar que el ciclo de la economía criminal es el mismo que cumple una microempresa. Es decir, se necesita de un emprendedor (líder en acción), de un nicho propicio para la idea de negocio (contexto de ilegalidad) y de un mercado global para posicionar sus productos. De ahí que si se logra la desmovilización de las expresiones armadas en Colombia, de derecha o de izquierda, seguirán dadas las condiciones para que continúe surgiendo el desplazamiento. En la actualidad estamos hablando ya de ejércitos armados antirrestitución que ejemplifican las mutaciones criminales a las que nos referimos (Human Rights Watch, 2013).

En un informe sobre la situación del proceso de restitución de las víctimas, Human Rights Watch (2013) señala las falencias de dicho proceso

y la impunidad en los casos relacionados con desplazamiento forzado y restitución de tierras. Así lo confirman las cifras: 25 asesinatos a líderes de proceso de restitución, 510 amenazas entre enero de 2012 y mayo de 2013, evidencian el riesgo de volver al lugar de expulsión. Por su parte, las cifras de impunidad son alarmantes: en más de 17.000 procesos por desplazamiento forzoso, solo se han dictado sentencias en el uno por ciento de los casos.

En el mencionado informe (2013) se señala de igual manera cómo las condiciones estructurales continúan propiciando un desplazamiento sistemático e impiden que los grupos de personas que han sido afectados por esta problemática puedan reintegrarse a sus lugares de expulsión:

Colombia no ha podido contrarrestar significativamente el poder de los grupos sucesores de los paramilitares. Esta situación representa una amenaza directa para la seguridad de quienes reclaman tierras, a la vez que atenta de un modo más amplio contra la vigencia del Estado de derecho en las zonas a donde los desplazados pretenden retornar. Estos [nuevos] grupos heredaron las operaciones delictivas de la coalición paramilitar Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), responsable de despojos generalizados ocurridos antes de que el gobierno pusiera en marcha un proceso de desmovilización que presentó graves falencias.

Hasta el momento, los grupos sucesores han sido los autores de gran parte de las amenazas y los ataques contra reclamantes y líderes de restitución de tierras. Asimismo, algunos terceros que se instalaron en las tierras o las adquirieron luego de que fueron expulsados sus ocupantes originarios, al igual que las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), también han atacado y hostigado a reclamantes en respuesta a sus exigencias de restitución. A menos que Colombia asegure el juzgamiento de los abusos cometidos en la actualidad y en el pasado contra desplazados reclamantes y consiga avances significativos en la desarticulación de grupos sucesores de los paramilitares, muchas de estas familias sufrirán nuevas amenazas, episodios de desplazamiento y asesinatos (Human Rights Watch, 2013, p. 7).

Por ende, siguen vigentes las condiciones de conflicto social y de violencia estructural, propias de Estados que presentan debilidad para llenar

los vacíos que producen las zonas alter-legales. Aunado a este fenómeno de violencia estructural, en Colombia imperan unas condiciones inequitativas de redistribución de los recursos. Los resultados de implementar una economía de mercado están mostrándonos las dos caras del capitalismo: la generación de riqueza concentrada en pocos grupos económicos y una producción de miseria masificada en grandes grupos poblacionales.

En un análisis comparativo longitudinal que abarca un periodo de veinte años (1990-2010) Colombia aparece como el tercer país más desigual de América Latina (ONU-Hábitat, 2014). A este respecto, el coeficiente de Gini se ubica en ese lapso de tiempo en el margen oscilatorio de 0.517. Según el informe de avance de las ciudades del mundo, las principales ciudades colombianas como Bogotá, Barraquilla y Cali están entre las que presentan la brecha más aguda del mundo en cuanto a desigualdad y exclusión social, al lado de ciudades como Lagos en Nigeria, Chiangmai y Udontham en Tailandia (2014).

Una de las críticas a estas cifras es que son desactualizadas y que no tienen en cuenta los avances posteriores en materia de política social, dados entre los años comprendidos entre 2010 y 2013. Sin embargo, una actualización de dichas cifras revela que a pesar de que Colombia, comparativamente con el resto de países de América Latina, ha logrado una reducción de la desigualdad del 2.4 más que el promedio regional (CEPAL, 2014), aún se mantienen unas brechas de desigualdad muy altas.

En 13 de las principales ciudades de Colombia, la pobreza urbana es alta, oscilando entre el 26.9% y el 17.5%. Por su parte, en 9 de las 23 ciudades estudiadas la pobreza extrema presentó un aumento (Angulo, 2014). Esto hace que las condiciones de conflicto social tengan la posibilidad de preservarse en el tiempo, dadas dos coimplicaciones que se retroalimentan: una violencia estructural y unas condiciones sociales y económicas que le permiten encontrar un nicho de potencialización.

Analicemos ahora a las víctimas que padecen estas condiciones estructurales y veamos las diferencias entre los pobres históricos y los desplazados como nuevos pobres, estudiando en tres cortes longitudinales aproximativos los datos diferenciales entre poblaciones desplazadas en el departa-

mento del Magdalena, el departamento de Cundinamarca, Atlántico y Antioquia. De igual forma, se hará un análisis con poblaciones pobres del promedio nacional, y se buscará entender los alcances generados por el intento de litigio estructural, o de constitucionalismo progresista, introducidos por la Sentencia T-025, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

3.3. De aplazados pobres (pobres históricos) a desplazados pobres: seguimiento coyuntura 2007.

Como se ha venido señalando, la Sentencia T-025 establece que la población desplazada presenta un grado alto de vulnerabilidad, de ahí que se plantee la necesidad de una discriminación positiva para esta población por el alto nivel de vulneración de sus derechos y por la posibilidad a futuro de presentar patrones de pobreza estructural difíciles de superar.

Ahora surge la pregunta: ¿hasta dónde, con el esfuerzo de la ingeniería jurídica, se han logrado superar estos patrones de pobreza estructural?

En ese sentido, al iniciar una exploración comparativa entre datos estadísticos de diversas fuentes, los investigadores Ibáñez y Maya (2007) concluyen que la población desplazada en Colombia para ese momento era mucho más pobre que los pobres urbanos, que los pobres rurales y los indigentes urbanos. Al comparar la situación de estas personas se concluye que en las variables de empleo, educación, salud, vivienda, ingreso y consumo las diferencias en los tipos de población hacen que la situación de los desplazados sea inferior a la de los pobres históricos y los indigentes en Colombia.

Nada más revisar la conformación del hogar de los desplazados se nota un ámbito diferencial, propio de estructuras caracterizadas por la precariedad, al compararlos con los otros grupos mencionados. La pobreza estructural se preserva cuando existen por lo menos elementos como el tamaño de la familia, las edades de los miembros de la familia, la educación y el empleo de los miembros cabeza de familia.

En el marco de dicho análisis, las familias de desplazados tienen mayor tamaño familiar en comparación con pobres urbanos y rurales e indigentes urbanos. Tal y como lo precisan Ibáñez y Maya (2007):

Mientras que el tamaño de los hogares pobres urbanos y rurales y de los hogares indigentes en Colombia es de 4,4, 4,7 y 4,4 respectivamente, el número de niños menores es de 1,5, 1,9 y 1,7, y la escolaridad promedio del jefe del hogar de 5,8, 3,0 y 4,9 años, los hogares desplazados presentan un tamaño de hogar mayor (4,91), un mayor número de niños menores de 14 años (2,14) y una escolaridad promedio del jefe de hogar menor (4,52) (p. 47).

En consonancia con lo anterior, es pertinente señalar otros elementos que desde la conformación de la familia del desplazado afectan, dadas sus implicaciones al relacionarlos con otros grupos poblacionales. Uno de esos aspectos es que la mayoría de hogares de desplazados está conformado por mujeres cabeza de familia, y los hijos en edad productiva son menores que los que conforman los demás grupos poblacionales en el promedio nacional (Ibáñez y Maya, 2007, p. 50).

En cuanto a la variable del empleo, los desplazados tienen pocas posibilidades de inserción en nuevas profesiones. Dado que sus competencias profesionales son propias del mundo rural, tienen menores dotaciones de capital humano que les imposibilita ser competentes en el mundo de las profesiones urbanas. Esta situación conlleva que la forma de empleabilidad de los desplazados se concentre en la informalización del empleo o, en el peor de los casos, en un empleo precario y mal remunerado. A este respecto, Ibáñez y Maya (2007) concluyen lo siguiente:

El 31% de los hombres jefe de hogar y 48% de las mujeres no trabajaban de forma remunerada, y que el desempleo alcanza 27% para los hombres jefes de hogar y 39% para las mujeres cabeza de familia. Las tasas de desempleo para los jefes de hogar desplazados resultan mayores que para los jefes de hogar de la población pobre e indigente en Colombia; para los hogares pobres urbanos y rurales e indigentes rurales la tasa de desempleo de los jefes de hogar alcanza el 10,3 y 17,4% respectivamente. Así mismo, el desempleo de otros miembros de hogares desplazados asciende a 46%, mientras este porcentaje es de

25,6% para los pobres urbanos, 9,9% para los pobres rurales y 30,1% para los hogares indigentes urbanos (p. 51).

En el tema de la cobertura educativa, para el 2007, Ibáñez y Maya (2007, p.53), señalan las diferencias entre los tipos de población, mientras la asistencia educativa de los menores de 18 años en los pobres es del 89%, en los pobres rurales es del 77%, en los indigentes urbanos alcanza un 87%. Por su parte, la población desplazada evidencia una asistencia de la mitad del promedio, solo un 45% de la población menor de 18 años goza de asistencia educativa, hecho que también se explica como subproducto del tema de empleo. Es decir, al tener pocos ingresos por la precarización del empleo, casi todos los miembros de la familia deben trabajar, elemento que potencia las condiciones estructurales de la pobreza en esta población, tal y como lo recalcan Ibáñez y Maya (2007):

Por lo tanto, el perfil educativo de los desplazados profundiza su vulnerabilidad, puesto que no permite que los hogares atenúen el impacto que genera el desplazamiento. Por otra parte, las bajas tasas de asistencia educativa, los índices de deserción escolar y la presión para vincularse en actividades generadoras de ingresos a una temprana edad, también comprometen la posibilidad de que los menores de edad puedan superar su condición de vulnerabilidad en el futuro y se convierten, entonces, en mecanismos de transmisión intergeneracional de la pobreza (p. 54).

Aunado a este panorama, los desplazados al asentarse en los municipios receptores tienen que enfrentar el problema de la vivienda, en su mayoría una vivienda precaria y con limitaciones al acceso en los servicios públicos y a un tipo de vivienda que produce altas cotas de hacinamiento. En el análisis comparativo, se muestra que los desplazados pierden sus propiedades y activos económicos; solo el 1% de la totalidad de los desplazados en Colombia hacia el año 2007 era propietario de su vivienda, mientras que los pobres urbanos se ubican con un 41%, los pobres rurales con un 59.2% y los indigentes urbanos con un 38% (2007, p. 56).

Para este corte histórico (2007) viven en arriendo el 59% de los desplazados, los pobres urbanos el 40.1%, los pobres rurales el 8.8% y

los indigentes urbanos el 38.9% (2007, p. 58). El acceso y la calidad de los servicios públicos están caracterizados por la ausencia:

Sólo 43% de los hogares desplazados reportaron tener acceso a un acueducto, mientras que para los hogares pobres urbanos esta cifra ascendía a 96,4% y para los indigentes urbanos ascendía a 94,8%. Resultados similares se encontraron para el acceso a servicios de energía eléctrica, alcantarillado y recolección de basuras (2007, p. 57).

En este marco de ideas, es pertinente anotar otros elementos que posicionan a las familias de las personas en condición de desplazamiento en riesgo de pobreza crónica: estos son la pérdida de activos, dado que durante el desplazamiento se tuvo que abandonar todas las propiedades y todos los bienes, y en ocasiones se procedió a malvenderlos. De igual forma, dado lo precario e informal de la absorción de empleo, se presenta una pérdida de poder de consumo a tal punto que las familias de desplazados no pueden acceder a los bienes básicos de la canasta familiar. Resulta determinante, además, el hacinamiento de los hogares, la precariedad en la vivienda y en los servicios públicos, lo cual hace que la población presente riesgo nutricional y riesgo de morbilidad.

Esto, sin mencionar el daño psicológico y sociocultural, dado que las estructuras emocionales de estos grupos poblacionales están destruidas por el dolor de la violencia y por la pérdida de sus vínculos sociales y culturales, producto de la experiencia violenta del desarraigo, así como el estigma que se debe soportar en los lugares receptores del desplazamiento: el desplazado siempre es sospechoso. Al respecto, nos dicen los autores Ibáñez y Maya (2007) lo siguiente:

El panorama anterior demuestra que, sin duda alguna, la población desplazada y la población pobre no pueden ser consideradas un grupo homogéneo. Las características demográficas de los hogares desplazados y su elevada pérdida de activos pueden empujar a esta población a una pobreza crónica difícil de superar, máxime si enfrenta esta situación en un lugar poco familiar. De esta manera, es posible concluir que la población desplazada está en peores condiciones que la población pobre y que, por ende, no es suficiente cobijarla con la misma política que para esta

última; ello debido a que las estrategias de reducción de la pobreza son distintas de aquellas que buscan mitigar la pobreza crónica (p. 64).

Ahora miremos la situación de los desplazados para este mismo año en el departamento del Magdalena. Para dicho análisis, se tomarán los mismos indicadores, señalando algunos elementos clave que muestran una gran diferencia con el promedio nacional.

Recordemos que el departamento del Magdalena es uno de los que más desplazados ha generado entre los años de 1985 y 2012. Según el informe de la unidad para la atención y reparación integral a las víctimas (2013), los departamentos más expulsores son, en su orden: Antioquia (924.140), Bolívar (411.610), Magdalena (328.660), Chocó (273.420) y Nariño (239.107). Es determinante que en estos cinco departamentos se presente una concentración del 45% del total de los desplazados en Colombia, en el lapso mencionado (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, 2013, p. 13).

A pesar de estas cifras, por número de población y extensión territorial es diferente la manera como se percibe el fenómeno en el departamento objeto de estudio. Si analizamos detenidamente, Antioquia tiene una extensión territorial de 63.612 km² y una población de 6.299.990 millones de personas; Bolívar, un territorio de 25.798 km² y población de 2.025.388 de número de habitantes; el Magdalena es menor en extensión y población: solo presenta, 23.188 km² y 1.406.000 habitantes.

Las diferencias implican menor territorio, menor número de habitantes, pero mayor número de desplazados internos en correlación con los dos primeros municipios expulsores. Mientras que Antioquia presenta 125 municipios con un desarrollo en proceso en cuanto a estructura y vías, el Magdalena, por el contrario, tiene 30 municipios con pésima infraestructura vial y indicadores negativos de desarrollo humano.

En una caracterización realizada a población desplazada durante el año 2007, en el marco de las actividades de investigación científica del grupo de investigación Joaquín Aarón Manjarrez de la Escuela de derecho

de la Universidad Sergio Arboleda, seccional Santa Marta, se llegó a las siguientes conclusiones (Latorre, 2010):

El número predominante de miembros por familia en ese momento era de 5.43%. Esta cifra es superior al promedio nacional, que para ese entonces era de 4.91. Según los resultados de este primer momento, un poco más de la mitad de la población desplazada (53,5%) está constituida por personas menores de edad, siendo el rango de doce a diecisiete años el de mayor número de personas, seguido del rango de siete a once años. En cuanto al derecho fundamental en la ayuda humanitaria de emergencia, solo fue efectivo para unas cuantas familias en el año 2007.

Sumado a lo anterior, el 75.5% de las familias carecía de servicios de salud, por cuanto que ninguno o solo algunos de sus miembros se encontraban afiliados a una entidad que les garantizara la prestación de estos servicios. El 56% de las familias en situación de desplazamiento tenía sus viviendas en un entorno semiurbano, en la periferia y cerros de la ciudad, donde la infraestructura urbana es precaria y los servicios públicos son deficientes o inexistentes.

Solo en un 15.5% las familias en situación de desplazamiento presentaban tenencia de sus viviendas en sectores donde existía infraestructura urbana y servicios públicos, aunque con las deficiencias propias de los barrios marginales de la ciudad.

Cuatro de cada diez familias habitaban en casa o apartamento, esto es, en viviendas construidas con materiales (bloque o ladrillo y cemento). Un número similar de familias habitaba para ese entonces en viviendas hechas de tablas o latas de desecho (ranchos). El 20% habitaba en viviendas hechas con plásticos (cambuches) o en carpas. Esta cifra evidencia que las personas no solo habían perdido su tierra y su hogar, sino que en ese momento tampoco tenían un nuevo espacio construido para volver a hacer un entorno efectivo donde puedan reconstruir su vida familiar y lograr una calidad mínima de vida.

El 60% de las familias en situación de desplazamiento son propietarias de las viviendas que habitan. Las demás viven en arrendamiento, en vi-

viendas cedidas, en viviendas construidas en predios invadidos o en albergues temporales. Las familias propietarias lo son realmente del lote, puesto que lo que han construido en él, por lo general, es un cambuche. Quienes habitan en casa o apartamento son, normalmente, arrendatarios. Algo más de la cuarta parte de las familias en situación de desplazamiento solo cuenta con fluido eléctrico. Más de la mitad de dichas familias solo tienen acceso a dos servicios públicos, por lo general electricidad y agua, aunque no todas reciban este último directamente del acueducto. Un poco menos de la mitad de las familias tienen acceso a tres o más servicios públicos. El servicio de menor cobertura es el telefónico, al cual solo tienen acceso dos de cada cien familias.

Como se viene sosteniendo, el servicio público de mayor cobertura es el de la electricidad. Sin embargo, este es tomado de forma ilegal de los postes públicos. El servicio de acueducto, en ese corte longitudinal era prestado a solo un 40% de las familias, las cuales lo recibían en su propia casa. La red de alcantarillado apenas llegaba a una quinta parte de la población en situación de desplazamiento y el gas domiciliario no cubría siquiera a esa proporción. El servicio telefónico es el de más escasa cobertura; menos de cuatro familias por cada cien contaban con este servicio.

El 43% de las familias que carecen del servicio de acueducto se ven precisadas a comprar el agua a particulares y almacenarla para ir haciendo uso de ella. Los proveedores la toman del acueducto, lo que los convierte en intermediarios. A lo anterior se agrega el hecho de que una quinta parte de las viviendas carecían por entero de servicio sanitario, con las consecuencias directas e inmediatas que ello trae para la salubridad de los asentamientos afectados.

Las dos terceras partes de las familias en situación de desplazamiento en ese momento, derivan su subsistencia de uno solo de sus miembros. Una quinta parte de las familias dependía económicamente de dos de sus miembros. Solo una octava parte de las familias tiene más de dos miembros económicamente activos. Ocho de cada cien familias no tienen miembros vinculados a actividades productivas, esto es, no tienen ingresos económicos ciertos (Latorre, 2009).

Menos de la mitad de las personas en edad laboral, pertenecientes a familias en situación de desplazamiento, se encontraban vinculadas a alguna actividad económica, lo que implica que el desempleo afectaba a la mayoría de estas personas. De las personas pertenecientes a familias en situación de desplazamiento que se encontraban económicamente activas, los hombres constituyen una notable mayoría. La minoría de las mujeres está indicando las dificultades que aún existen para que ellas puedan vincularse al campo laboral. Es pertinente anotar, por otra parte, que por lo general las mujeres económicamente activas son madres cabeza de hogar.

Más de la mitad de las personas vinculadas a alguna actividad económica se encontraba en el sector informal. El 40% trabajaba ocasionalmente o por temporadas. Solo un 6% tenía un empleo formal y estable. El desempleo y la informalidad eran, entonces, los factores predominantes entre la población desplazada en edad laboral, es decir el 54%, en esta primera muestra (Latorre, 2009).

Una tercera parte de las personas económicamente activas no tenía una ocupación laboral definida sino que realizaban actividades de distinta índole. De las personas que realizaban actividades determinadas se encontró que las más frecuentemente realizadas son, en su orden, las siguientes: las ventas ambulantes, el servicio doméstico, las labores agrícolas, la albañilería, el transporte, las actividades artesanales, el comercio formal e informal y otras. Esto en concordancia con el promedio nacional, evidencia, la precarización del empleo y los patrones estructurales de pobreza señalados por Ibáñez y Maya (2010).

En este primer corte longitudinal, el 96% de las familias caracterizadas en este primer momento descartaba por completo el retorno a su lugar de origen, un poco menos de la quinta parte quisiera reubicarse en otro lugar distinto a Santa Marta, y solo tres de cada cien familias contemplan la posibilidad del retorno.

Al revisar estas cifras puede apreciarse que son en algunos momentos superiores al promedio nacional. En los temas de vivienda, trabajo y composición familiar, el desplazado del Magdalena presenta unos mayores índices que los que muestran el promedio nacional. La siguiente tabla ilustra mejor esta primera comparación:

Tabla 2. Comparación promedio nacional y promedio regional.

Desplazados promedio nacional (2007)	Promedio Magdalena 2007
Desempleo: 46%	Desempleo: 54%
Acueducto: 43%	Acueducto: 40%
Asistencia educativa: 40%	Asistencia educativa: 35%
Arriendo 59%	Arriendo: 20%

Fuente: (PNUD, 2012).

¿Se mantiene en el tiempo este comportamiento? Las diferencias regionales con el promedio nacional son bastante disimiles, por lo tanto debe existir una política pública que se construya teniendo en cuenta estas diferencias. Miremos si eso ocurre con el proceso de seguimiento que ha venido haciendo la Corte.

3.4. Segunda coyuntura: 2008-2011.

A continuación, se revisará lo que ha logrado la comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado en la que se busca hacer reformas estructurales que tengan una verdadera incidencia social. Veamos qué contextos institucionales y sociales permiten que perviva el ECI. Nuevamente se hará un comparativo nacional y un comparativo regional para señalar las debilidades del seguimiento y las debilidades regionales para hacer efectivo los derechos de las víctimas. Se insistirá en los cambios que han logrado introducir las Altas Cortes.

Cuando se inician las acciones de esta comisión, es interesante señalar que sus mediciones cuantitativas se direccionan a evaluar si hay un goce efectivo de los derechos por parte de esta población. Es muy significativo el avance en la construcción de estándares que posibiliten medir estadísticamente y con un alto grado de precisión si hay o no un goce efectivo de los derechos. Una muestra de lo anterior es la evolución de los procesos de medición. Tomemos uno de los ejemplos más notorios. En un primer corte, realizado durante el año 2010, la encuesta evaluó la infraestructura

de la casa para determinar si se cumplía con una vivienda digna. Para la medición de 2011, este indicador ya tenía otros compendios diseccionados, tales como tipo de paredes, pisos, techo, sanitarios, distribución de la casa, número de cuartos.

Esto quiere decir que en cada medición se discriminan los ítems con estándares internacionales diseñados de manera detallada, lo que hace que en cada nueva encuesta nacional de verificación se precise milimétricamente el goce real de los derechos por parte de la población afectada. A pesar de esto, hay algunos elementos que hacen cuestionable la medición, como lo es, por ejemplo, el hecho de que se matematica y estandarice el proceso, dejando con así de lado los relatos y las vivencias de los desplazados, lo cual se puede aprehender con herramientas metodológicas propias del ámbito cualitativo. El aspecto cualitativo podría dar otra mirada a los indicadores, ya que desde la realidad intersubjetiva que emana del sujeto de investigación se podría tener una mayor comprensión del goce efectivo de dichos derechos.

La encuesta nacional de verificación se dirige a validar un subsistema de derechos: derechos a la atención humanitaria, derechos sociales fundamentales (salud, educación, alimentación, vivienda), derecho a la auto-sostenibilidad (generación de ingresos) y derechos en razón de su condición de víctimas (verdad, justicia reparación y garantías de no repetición). Esta encuesta se aplicó a 68 municipios, en cumplimiento del Auto 008 del 2009 (Garay salamanca, 2011).

Por razones de espacio no se incluirán todos los resultados de esta gran encuesta. El análisis de la misma se concentrará en los derechos que se han venido trabajando en el presente capítulo. Se hará un comparativo entre el 2008 y el 2010 y se determinará qué avances se han obtenido hasta el momento.

Uno de los datos que a simple vista llama la atención, por las posibles consecuencias, es que la intención de retorno de los desplazados a nivel nacional sigue disminuyendo. La intención de retornar al lugar de expulsión en el año 2008 estaba en el 78.7%, y para el año 2010 pasó a ser del 72.4%. Se precisa con este dato que la voluntad de retorno puede producir nuevas

rupturas en el tejido social que se ha logrado reconstruir con el paso de los años. Es decir, el retorno puede configurarse como un nuevo elemento de desarraigo a nivel nacional (Garay Salamanca, 2011).

Para el año 2010, la conformación de los hogares de los desplazados continúa igual a cifra arrojada en la muestra del año 2007, donde se evidencia la estructura de 4.9 personas por familia, la jefatura del hogar está en manos de la mujer (45%) y las mujeres sin cónyuge representan un 68.8% de la muestra. El 52.4% del total de la población desplazada corresponde a mujeres, en comparación con el total de la población colombiana, el cual comprende el 50.7%. La tasa del analfabetismo de los jefes de hogares de familias desplazadas es, entre los años 2008 y 2010, es del 20%; por su parte, en cuanto se refiere el promedio nacional, en ese mismo periodo de tiempo, solo el 6.9% presentaba analfabetismo (Garay Salamanca, 2010, p. 67). La siguiente tabla ilustra el tema de la ayuda humanitaria y evidencia un progreso en la temática de ayuda humanitaria, ya que da un marco comparativo entre los años 2008 y 2010.

Tabla 3: Cambios en la ayuda humanitaria.

Tipo de ayuda humanitaria	2008	2010
Vivienda	52.2%	43.3%
Salud	48.1%	47.9%
Alimentación	63.1%	51.9%
Elementos de aseo	46.6%	37.4%
Elementos de cocina	44.8%	33.0%
Camas y colchones	46.6%	31.6%

Fuente: Latorre (2011).

Como puede apreciarse, aparentemente hay mejoras en todos los indicadores. Sin embargo, los realizadores de la encuesta señalan que tales cifras son producto del cambio de paradigma: por ejemplo, se dejaron de

entregar las ayudas en especie y se pasó a entregar dicha ayudas en dinero efectivo. El tema de la vivienda implica que las personas han logrado acceder a lotes, de ahí los porcentajes atrás relacionados. Esto no significa, empero, que las personas tengan una vivienda digna. De igual forma, la baja en los otros indicadores refleja una respuesta que es producto del cambio de paradigma (la forma como se entregaban las ayudas). Según Garay Salamanca (2010):

Al analizar la III ENV-2010, se observa un avance importante en materia de afiliación, puesto que en 2008 cerca del 25% de la población desplazada inscrita en el RUPD no estaba afiliada al sistema de salud, mientras que en el año 2010 este porcentaje era apenas del 15%. Sin embargo, si se compara con el total nacional, se ve que es precisamente el grupo de desplazados el que se encuentra en peores condiciones con respecto a afiliación, 10 puntos porcentuales por debajo del conjunto de la población (p. 93).

La disminución en el porcentaje de afiliación no indica acceso total y de calidad al derecho de la salud. Lo mismo ocurre con el acceso y el goce efectivo del derecho a la educación. Este indicador presenta avances significativos. Así, en el 2008 la tasa de cobertura educativa estaba en 90.6% y en el 2010 creció en un 91.6%. Pese a esta mejora, en el año 2010 el 86% de los niños que asisten a la escuela no recibe ningún apoyo en materia de libros educativos. De igual forma, el mejoramiento en el índice de cobertura no es garantía de una educación de calidad.

Según la Comisión Nacional de Verificación, en el último corte longitudinal (2013), el 15.2% de los desplazados tiene vivienda propia con escritura registrada. El 14.3% vivienda totalmente pagada pero dicho inmueble no cuentan con la respectiva seguridad jurídica, ya que no la tienen registrada legalmente. En el año 2008 el porcentaje de propietarios estaba en el 34.6%. En el 2010 este porcentaje asciende a un 36.4%. Los desplazados que vivían en arriendo comprendían un porcentaje del 39.2%; esto, en comparación con la población total de Colombia, ya que el 50% de los hogares de cabeceras municipales posee vivienda propia, y en arriendo habita solo el 37.3%. En ambos indicadores la población desplazada refleja desventaja.

En cuanto a cobertura de servicios públicos, los resultados siguen mostrando las disparidades entre los pobres históricos y los desplazados. Así, la cobertura del servicio eléctrico estaba para el año 2010 en un 97.7%, mientras que a nivel nacional estaba en 99%. El servicio de basura para los desplazados estaba en el 82% y a nivel nacional el acceso a este servicio alcanzaba un 94.6%. Los desplazados cuentan con el servicio de agua en un 73.3%, mientras que a nivel nacional los colombianos tienen una cobertura del 94.8%. En alcantarillado los desplazados solo tienen un 62.5% y a nivel nacional, la población colombiana que goza de este servicio es del 90.6%. El 90% de los desplazados en Colombia habita por debajo de los estándares mínimos (Garay Salamanca, 2010, p. 168).

En el tema del empleo las personas inactivas pasaron de un 48.6% en el 2008 al 52.9% en el 2010, dato el cual resulta alarmante. Este aumento evidencia problemas para emplearse y señala niveles de precariedad en las condiciones laborales, tal y como lo señala la Encuesta Nacional de Verificación cuando afirma (Garay Salamanca, 2010):

La precariedad de la vinculación de las personas en situación de desplazamiento forzado con el mercado laboral se pone de presente en el alto porcentaje de ocupados que se desempeñan como trabajadores independientes (48,5%, en los hogares RUPD), empleados domésticos (28,4% de las mujeres ocupadas inscritas en el RUPD) y jornaleros o peones (15,6% de los hombres). La proporción de empleados u obreros –de empresas privadas o del Gobierno– alcanza el 27,8% de los ocupados entre las personas desplazadas inscritas, porcentaje superior en casi 4 puntos porcentuales al encontrado en 2008 para este mismo grupo (p. 181).

En cuanto a los porcentajes de trabajo asalariado, los trabajadores urbanos a nivel nacional alcanzan un índice del 44.7%. Este porcentaje en los desplazados es solo del 27.8%. De este porcentaje, el 5.7% tiene un contrato a término indefinido, mientras que un 6% está a término fijo. En otras palabras, este 11.7% tiene una vinculación jurídica con un empleador y recibe, por ende, ingresos iguales o superiores al mínimo. El resto de la población no tiene ningún tipo de vinculación contractual. El 88.3% recibe ingresos menores al salario mínimo legal vigente. El caso de las mujeres

desplazadas resulta más notorio, dado que solo el 6% de ellas percibe ingresos iguales al salario mínimo y el 60% recibe menos del mínimo (Garay Salamanca, 2010, p. 182).

Para terminar de diferenciar a los pobres históricos con los desplazados como pobres o como más pobres, se hace pertinente señalar los niveles de ingreso. El 97% de los hogares no alcanza ingresos mensuales básicos para superar la línea de la pobreza estructural, dado que durante el año 2008 el 82.76% del total de la población desplazada presenta ingresos inferiores a la línea de indigencia. A pesar de esta cifra, para el año 2010 se presenta una disminución, el dato de 78.8% de niveles de ingresos es contrastable con el dato del promedio que presenta MESEP para el mismo año en Colombia, en el que se muestra un promedio del 45.5% para el total de la población nacional.

En lo concerniente al departamento del Magdalena para el año 2011, las cifras siguen distanciándose del promedio nacional. En una segunda caracterización realizada a la población desplazada por la Universidad del Magdalena, las cifras planteadas en el 2007 se sostienen (Universidad del Magdalena, 2012). Cabe aclarar, sin embargo, que esta encuesta no distinguió entre desplazados inscritos y no inscritos, como sí lo hace la Encuesta Nacional de Verificación.

El 15% de los desplazados que han llegado al departamento del Magdalena son analfabetas, el 79% aseguró que sí sabe leer y escribir pero no posee ningún tipo de formación técnica ni tecnológica. Así mismo, del porcentaje de personas (79%) que sí saben leer y escribir, solo el 5% tiene más de 60 años, un 58% se encuentra en un rango de edad entre los 18 y 59 años, y el 37% tiene menos de 17 años. La cobertura educativa es del 83.5% para el total de la población. Las personas inactivas se encuentran en un promedio del 63.5%, lo que implica que se está por encima del promedio nacional, que es de 52,9% para el 2010.

El 84% presenta una afiliación a los sistemas de seguridad social, es decir, solo el 16% está sin afiliación. De los desplazados afiliados, un 66% se encuentra vinculado al régimen subsidiado. Frente al derecho de la vivienda digna, el 47% de los desplazados manifestó ser arrendatario;

un 20% precisó ser propietario. El porcentaje restante presenta otras modalidades de tenencia de la propiedad. Datos que muestran una diferencia respecto al promedio nacional, donde los desplazados propietarios de vivienda representan el 36.4% y los arrendatarios un 39.2%.

El Magdalena está por encima del promedio nacional, en casi todos los ítems que impliquen desventaja para sus poblaciones, de ahí que sea pertinente realizar algunas aclaraciones sobre la realidad regional y las inequidades que tienen lugar en Colombia a nivel local, así como las adversas restricciones institucionales que debe enfrentar el departamento del Magdalena.

3.5. Brechas regionales e instituciones extractivas.

Para el año 2010 se estimaba que el 37% de los colombianos padecía condiciones de pobreza, mientras que en el departamento del Magdalena en comparación con el promedio nacional se presentan altas cotas de desigualdad, dado que el 58,08% de sus habitantes sufrían pobreza. En total, 697.802 personas soportaban esta condición, convivían con ingresos mensuales inferiores a los \$187.079 pesos. En cuanto a pobreza extrema, para el año 2008 el promedio nacional estaba en 16.40% mientras que el Magdalena este índice alcanzaba un 37.70% del total de sus habitantes. Para el año de 2012, es decir en tan solo dos años, dicha cifra se había duplicado. Por otra parte, en cuanto a la pobreza nacional se presentaba una reducción alcanzando el 12.30%, mientras que en el Magdalena este indicador se disparó en un 23.52% (PNUD, 2012, pp. 35, 36).

Nuevamente, para el año 2012, las viviendas con alcantarillado en la zona rural nacional llegaba al 17.8%, mientras que en el Magdalena esta cifra llegaba al 2.7%. Los magdalenenses poseen un déficit de vivienda del 37%, siendo esta cifra superior a la que evidenciaba en ese momento el país entero, cuyo déficit de vivienda alcanzaba el 24%. Llama sobremanera la atención que un municipio del departamento del Magdalena, Cerro de San Antonio, posea la tasa más alta del país en cuanto a déficit cualitativo de vivienda: 80% (PNUD, 2012).

En este orden de ideas el departamento del Magdalena empieza a ocupar los últimos puestos en prácticamente todos los indicadores. El coeficiente de Gini, que es una medida que sirve para analizar la desigualdad en los ingresos, nos muestra el siguiente panorama para ilustrar los niveles de desigualdad en comparación con otras regiones:

Tabla 4: Cambios en el coeficiente de Gini a nivel departamental.

Departamento	Año 2008	Año 2010	Año 2011
Antioquia	0.580	0.561	0.537
Magdalena	0.559	0.527	0.533
Cundinamarca	0.468	0.460	0.458
Atlántico	0.498	0.496	0.467

Fuente: PNUD (2011).

La siguiente tabla ilustra el tema del PIB y continúa mostrando el escenario de desigualdad a nivel regional:

Tabla 5: PIB Nacional.

PIB nacional: participación económica en el año 2007	
Departamento	PIB
Cundinamarca	26.2%
Antioquia	14.9%
Atlántico	4.2%
Magdalena	1.4%

Secretaria Distrital de Planeación (2010).

El índice de Necesidades Básicas Insatisfechas de igual forma ubica al departamento del Magdalena en un nivel elevado. El promedio nacional de NBI señala que existe un 19.6% de la población que presentaba NBI, mientras que Cundinamarca está por debajo del promedio nacional con un 34%, Antioquia un 33%, Atlántico un 30% y el Magdalena un 48%.

La cifra del Magdalena señala que casi la mitad de la población de dicho departamento vive con necesidades básicas insatisfechas.

Para el año 2011, la incidencia en pobreza muestra nuevamente los abismos regionales en cuanto a inequidad y penuria. En el departamento de Antioquia, la incidencia en pobreza alcanzó el 29.3%; en Atlántico, esta cifra estuvo en el 37.8%, en Bogotá, en el 13.1%; en el Magdalena alcanzó el 57.5% (Secretaría Distrital de Planeación, 2010).

En el trabajo ya mencionado, Acemoglu y Robinson (2012), economistas destacados, presentan un análisis comparativo de diversas regiones del mundo en uno de los estudios más completos sobre las diferencias entre países pobres y países ricos. Uno de sus grandes logros es destruir los mitos afincados en el inconsciente colectivo sobre los orígenes de la pobreza. Y los señalan con fuerza y contundencia: no es la cultura (no hay una cultura atrasada o una desarrollada), no son las personas, no es la geografía, no son los asesores económicos, no es la educación. Sencillamente, son las instituciones que construye la sociedad las que posibilitan el fracaso o el triunfo de un país.

Tal vez uno de los casos ilustrativos (de la cantidad de ejemplos mencionados en dicho texto desde una perspectiva comparativa global) tiene que ver con el caso de Sonora México y Sonora Arizona. Siendo la misma gente, la misma cultura, la misma geografía, y estando divididos solamente por una extensa pared, estas dos ciudades que en un pasado fueron una sola se caracterizan por tener grandes divergencias e indicadores en cuanto a desarrollo. La única diferencia tangible entre las dos es que una queda en México y la otra en Estados Unidos. Sin embargo, es el tipo de instituciones y la fuerza de las mismas lo que marca la diferencia entre la riqueza y la pobreza.

Uno de los elementos más destacables del trabajo de Acemoglu y Robinson es el análisis histórico sobre la forma como se construyeron las instituciones económicas en América Latina a la llegada de los españoles. Los autores explican cómo se construyeron instituciones económicas extractivas:

A lo largo y ancho del mundo colonial español en América, aparecieron instituciones y estructuras sociales parecidas. Tras una fase inicial de codicia y saqueo de oro y plata, los españoles crearon una red de instituciones destinadas a explotar a los pueblos indígenas. El conjunto formado por encomienda, mita, repartimiento y trajín tenía como objetivo obligar a los pueblos indígenas a tener un nivel de vida de subsistencia y extraer así toda la renta restante para los españoles. Esto se logró expropiando su tierra, obligándolos a trabajar, ofreciendo sueldos bajos por el trabajo, imponiendo impuestos elevados y cobrando precios altos por productos que ni siquiera se compraban voluntariamente. A pesar de que estas instituciones generaban mucha riqueza para la Corona española e hicieron muy ricos a los conquistadores y a sus descendientes, también convirtieron América Latina en uno de los continentes más desiguales del mundo y socavaron gran parte de su potencial económico (2012, p. 33).

Lo contrario a estas instituciones extractivas son las instituciones inclusivas, que regulan la forma como los ciudadanos pueden interaccionar en igualdad y regulan con éxito la libre competencia y el acceso a la igualdad de oportunidades. En un estudio sobre las regiones de Colombia, los investigadores de la Universidad de los Andes, Cortes y Vargas (2012), analizan las brechas regionales y rastrean, con categorías de análisis enmarcadas en los postulados de Acemoglu y Robinson, cómo se produce y se mantiene el esquema de las abruptas diferencias regionales. Se plantea que el estudio comparativo –en una cronología histórica– de los niveles de eficiencia e inoperancia de las diferencias instituciones evidencia y permite explicar las profundas desigualdades regionales actuales.

Dichos investigadores analizan en este sentido un conjunto de variables que permiten hacer cuadros de correlacionales y demostrar las debilidades institucionales en un lapso de tiempo. Estas variables son las siguientes: ingreso y actividad económica, capital humano, pobreza y desigualdad, comportamiento político, aislamiento geográfico y esfuerzo o dependencia fiscal. Uno de los grandes problemas planteados por esta investigación es que los entes territoriales más rezagados carecen de capacidad institucional para hacer cumplir la ley.

Estas restricciones que genera la incapacidad institucional se tornan en “cuellos de botella” y generan círculos viciosos que terminan reproduciendo una y otra vez estructuras de inequidad y contextos de ilegalidad. Uno de los ítems que refuerza su análisis sobre las diferencias regionales, además de los ya precisados, es el tema de la medida de la eficiencia judicial. Dicha medida señala la fuerza institucional y al ser correlacionada con otros indicadores precisa que a un buen sistema de justicia le acompaña un proceso innovador de crecimiento económico y de mayor distribución de la riqueza. Esta medida de eficiencia judicial hace seguimiento a qué tanto se procesan efectivamente los casos judiciales en cuanto a los delitos penales. Visto de otra forma, esta medida analiza los niveles de impunidad como un factor determinante dentro de la fuerza institucional. Los autores delimitan este proceso de la siguiente forma (Cortes y Vargas, 2012):

Mejores instituciones (en particular un sistema judicial eficiente y eficaz que garantice el imperio de la ley en todas las regiones y que haga respetar las reglas del juego y proteja los derechos de propiedad) hacen que sea más difícil que se consoliden mafias regionales, élites de poder que capturen el estado y grupos al margen de la ley con poder de facto otorgado por las armas y capacidad de coerción. En ausencia de todos ellos es menos probable que se expropien (por vía legal mediante presión política de poderosos o por vía violenta mediante las armas) los retornos de las inversiones en capital físico y humano de los agentes económicos. El imperio de la ley y la ausencia de estos obstáculos, además aumentarían la productividad y permitiría que los mercados funcionen mejor. Así pues la calidad institucional está estrechamente ligada con la prosperidad (p. 26).

Para ello, estos investigadores diseñan un índice de eficiencia institucional, al analizar el desempeño y la efectividad judicial penal por departamentos, es decir, los niveles de impunidad y el alcance efectivo de cumplimiento de la ley. A continuación se muestran los resultados de dicho análisis, en el cual nuevamente el departamento del Magdalena ocupa los últimos puestos:

Tabla 6: Índice de eficiencia institucional por departamento.

Departamento	Eficiencia Institucional
Bogotá, D.C.	0.93
Bolívar	0.69
Atlántico	0.62
Antioquia	0.60
Cundinamarca	0.50
Magdalena	0.47
La Guajira	0.46
Vichada	0.19

Fuente: Cortes y Vargas (2012, p. 28).

Queda claro que cuando la justicia penal no funciona se debilita todo el entramado jurídico, dado que se afecta el ejercicio de la justicia civil, existiendo una deficiencia institucional. La visión de Acemoglu y Robinson (2012) está enmarcada en la teoría de las élites expuesta por Robert Michells. Las élites se adueñan de instituciones que son puestas al servicio de sus propios intereses, restringiendo la distribución y la repartición de la riqueza, pero también limitando la distribución efectiva de las leyes.

Además de esto, el estudio en mención (Cortes y Vargas, 2012), señala otro factor que explicaría la desigualdad regional: el índice de gravitación regional. Este índice se define como la cercanía o distancia entre los lugares que producen riqueza. Para el caso de este factor, los investigadores lo asocian con la distancia histórica entre las regiones y el camino real, la ruta de los españoles para extraer la riqueza en la época de la Colonia. Actualmente existen centros de distribución de la productividad, pero concentrados en pocas regiones, lo que hace que las regiones continúen rezagadas.

Vista así, la inequidad regional deviene de una debilidad institucional. Lo cual frena el impulso de las políticas públicas, y la materialización efectiva de los derechos de la ciudadanía. Otros indicadores se podrían sumar, tales como los contextos de ilegalidad que logran superponerse en algunas zonas grises y alter-legales del territorio nacional, y las élites

fragmentadas así como los líderes en acción que se constituyen en estos contextos anómicos.

Conclusiones preliminares

Cuando surge la Sentencia T-025 del año 2004, se abre la opción de analizar la relación entre las funciones propias de la justicia y su vínculo con la transformación social de la realidad. Este enfoque se denomina “activismo judicial” (Recalde, 2013), o también “experimentalismo jurídico” (Puga, 2012) o “litigio estructural”. El marco de acción que propone la sentencia precisa un conjunto de gestiones que la configuran como una sentencia procedimental, es decir, la sentencia profirió órdenes expresas y seguimiento permanente para diseñar e implementar una política pública con un constructo deliberativo (experimentalismo jurídico) donde todos los actores del proceso pudieran participar activamente para poder brindar un goce efectivo de los derechos de los desplazados. Este activismo judicial pretendía desatascar la inmovilidad estructural del Estado para hacer frente a la tragedia humanitaria.

El constitucionalismo regulador (Recalde, 2013) y la incidencia en política pública de la justicia aún no da los resultados esperados. La evidencia empírica señala que la población desplazada a nivel nacional presenta indicadores inferiores en cuanto a población pobre, y que en el plano regional la población presenta menores indicadores que otras regiones. Esto señala que el litigio estructural planteado por la Corte aún no llega a la superación del ECI, distando mucho de los resultados esperados.

El activismo judicial ha logrado una movilización simbólica que a través de la fuerza mediática colonizó el discurso jurídico sobre la población vulnerable. Lamentablemente esta colonización no es igual en todo el territorio nacional y la fuerza institucional juega un papel clave en la materialización efectiva de los derechos de los desplazados.

Puede concluirse que durante el periodo estudiado (2007-2013), para el caso del análisis comparativo entre el promedio nacional y el promedio del departamento del Magdalena (y para varios ítems que presentan mejoras sustanciales, discutibles, como es el caso de salud y educación), la brecha existente entre la norma y la realidad no disminuye.

El tema de la educación presenta una problemática adicional, a pesar de los innegables avances, sobre todo en la ampliación de cobertura. Se trata de un aspecto que la Comisión Nacional de Verificación aún no ha podido evaluar, y es el tema relacionado con la calidad de la educación y los planes y programas que se imparte en función de la población diferenciada dentro de las instituciones educativas, en el marco de las acciones que permiten los precarios presupuestos regionales, surgiendo nuevamente el problema de la brecha regional.

No debe olvidarse que la población desplazada tiene diversas procedencias, de etnia y localidades geográficas que hace que su educación requiera de un alto factor diferenciador. Un elemento aún más problemático es que la Encuesta Nacional de Verificación no permite medir la satisfacción de los educandos, sus niveles de integración y sus niveles de avance en correlación con otros grupos poblacionales.

El activismo judicial o también el experimentalismo jurídico ha posibilitado un realce de la legitimidad judicial para el caso que nos atañe. Lastimosamente, en el diálogo institucional hay un gran ausente, una rama del sector descentralizado no ha sido ingresada en el proceso deliberativo, necesario para poder cumplir con los presupuestos conceptuales del experimentalismo jurídico. Este ausente corresponde a la rama ejecutiva (departamentos y municipios), que paradójicamente son los escenarios en los cuales se deben materializar las órdenes expresas de la Corte.

Esto conlleva que los estándares creados para hacer seguimiento puedan estar fallando a la hora de aprehender las complejas realidades de los departamentos y municipios, donde las brechas institucionales y sus debilidades no son abordadas en un análisis que parta de la idea de que el país es una suma de realidades similares en cuanto a la tragedia del desplazamiento. Esta falencia implica que hay una deuda pendiente a la hora de asumir las complejidades locales. Colombia no tiene un desplazamiento, Colombia tiene desplazamientos. En este sentido, adquieren pertinencia las afirmaciones de Recalde (2013), cuando aclara que:

La medición por indicadores y los resultados exitosos que “objetivamente” puedan mostrarse a través de este proceso podrían erigirse

como una especie de fetiche legal, con un mero efecto simbólico para los movimientos sociales y organizaciones de base, con un alto efecto en medios de comunicación y un sentido político para el Gobierno, pero sin constituirse en una oportunidad para realizar una construcción de políticas públicas locales que otorguen un nuevo significado a las soluciones que se plantean para problemas como el desplazamiento forzado en Colombia y la reparación integral [a] las víctimas del conflicto. Estas soluciones deben contemplar el componente educativo en condiciones de calidad, disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad, para garantizar así la igualdad de oportunidades, y el desarrollo de un proyecto de vida del cuidado delimitado por las cláusulas que implica la dignidad humana como principio rector del Estado colombiano (p. 166).

En la actualidad y frente a lo señalado en el párrafo anterior, sigue siendo necesaria una revisión con metodologías cualitativas, en las zonas que permitan validar los informes de seguimiento, para tener una mirada desde las subjetividades de los desplazados, como personas que en verdad tengan un goce efectivo de sus derechos y posibilitar el que se incluyan sus narraciones de vida y sus conformaciones intersubjetivas, sobre la realidad que padecen, en los informes de seguimiento de la Comisión Nacional de Verificación.

Para finalizar, es claro que la precariedad y la vulneración de los derechos de las personas en condición de desplazamiento se mantienen a pesar del seguimiento de la Comisión Nacional de Verificación y de las órdenes expresas y reiteradas de la Corte Constitucional y de sus autos que detallan las medidas para asumir por las diversas instituciones encargadas de hacer cumplir los derechos. A este respecto, una de las hipótesis es que aún no se ha materializado efectivamente el experimentalismo jurídico. A continuación se revisará por qué no se ha logrado aún el cumplimiento de este objetivo.

LITIGIO ESTRUCTURAL, CAMBIO SOCIAL Y EXPERIMENTALISMO JURÍDICO

Desde siempre, las mariposas y las golondrinas y los flamencos vuelan huyendo del frío, año tras año, y nadan las ballenas en busca de otra mar y los salmones y las truchas en busca de sus ríos. Ellos viajan miles de leguas, por los libres caminos del aire y del agua. No son libres, en cambio, los caminos del éxodo humano. En inmensas caravanas, marchan los fugitivos de la vida imposible. Viajan desde el sur hacia el norte y desde el sol naciente hacia el poniente. Les han robado su lugar en el mundo.

(GALEANO, Eduardo, 2004, p. 77).

4.1. Análisis desde la sociología jurídica: debilidad del Estado e ineficacia del derecho en la perspectiva clásica y contemporánea.

Como se ha venido mencionando y de acuerdo con la evidencia empírica presentada, la idea central que ha guiado el presente trabajo de investigación es comprender las transformaciones sociojurídicas que ha generado el fallo de la Corte con la Sentencia T-025 del 2004 en el plano regional.

Hasta el momento se ha abordado el problema de las políticas públicas, de su construcción, y el dinamismo desplegado por la Corte a través del litigio estructural.

De igual forma, se han caracterizado los cambios que ha presentado la población desplazada, haciendo énfasis en la población asentada en el departamento del Magdalena. Ahora se tratará el problema de la ineficacia de la normatividad frente al estado de las personas en condición de desplazamiento forzado.

Este estudio, en el plano de lo regional, es a su vez una forma de analizar en el plano nacional las tendencias que asume el litigio estructural o la ingeniería jurídica en Colombia. Al finalizar el capítulo se trae a mención la deuda pendiente del experimentalismo jurídico en el caso de la población desplazada, como una herramienta práctica del litigio estructural.

Por ello, en este aparte se da respuesta desde la sociología jurídica al objetivo número cuatro: analizar sociojurídicamente la debilidad del Estado colombiano y la ineficacia de la norma. Así mismo, se conecta el marco del análisis teórico con la evidencia empírica, desarrollando el tema planteado en este trabajo.

La anterior declaración no presupone, como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, que la serie de medidas asumidas para frenar la problemática ocasionada por el desplazamiento no sirva o no haya paliado en alguna medida el problema. De igual forma, señalar que estamos frente a un Estado débil y frente a una normatividad ineficaz no significa que el Estado sea fallido y que la normatividad no exista.

Todo lo contrario, Colombia existe como Estado gracias a la resiliencia institucional y a la fuerza del derecho que ha posibilitado que no nos desplomemos en una espiral de violencia o, como se menciona hoy en día, caer en una mexicanización de la vida política, económica y social.

A pesar de esto, el derecho en América Latina y en especial en Colombia es aún precario y se ha venido convertido, poco a poco, en un mecanismo de legitimación de la política, así como en un lugar donde reposan los triunfos de los movimientos sociales y las reivindicaciones de la izquierda tradicional, en el campo de las exigencias emanadas de la lógica capitalista en el amplio espectro de la globalización y de la minimización del Estado desde la óptica neoliberal.

En la década del ochenta se planteaba que Colombia estaba al filo del caos dado el nivel de penetración de las mafias y el nivel de cooptación del Estado (Leal Buitrago, Zamocs, 1990). Hoy por hoy, seguimos teniendo un Estado débil (Mauricio García Villegas, 2010), pero el espacio de tensiones sociales y de conflictos por más de cincuenta años de guerra no declarada se ha trasladado al escenario de las luchas por el derecho, y en estas tensiones el derecho tiende a perder fuerza de cambio social y a convertirse en ineficaz y en ocasiones, para el caso que nos atañe, el de los derechos de los desplazados, en la posibilidad de que este conjunto valioso de normas no sea más que un simple fetichismo legal, como lo entiende Julieta Lemaitre (2007), en sus radicales palabras:

Me he propuesto repensar el fetichismo legal de tal manera que, sin perder el sentido crítico del término, se pueda al mismo tiempo pensar en que no carece de sentido ni de belleza ese insistir en el derecho en circunstancias a veces tan adversas. Me ha parecido cada vez más importante demostrar las formas en las que el derecho se vuelve un fin en sí mismo, la reforma o la decisión judicial descada en sí misma, más allá de sus efectos, y cómo esta inversión emocional en el derecho es problemática, cierto, pero al mismo tiempo tiene sentido como proyecto político y como respuesta vital contra las muchas formas de violencia y de injusticia (p. 1).

El hecho de que el derecho no sea eficaz no significa que no sea necesario. En la perspectiva de Lemaitre el derecho termina siendo una herramienta mítico-mágica, que puede llenar de esperanza a los grupos sociales, pero esta crítica radical es heredera de la crítica clásica de Karl Marx, de entender el derecho como un instrumento de dominación al servicio de la clase burguesa.

El apotegma marxista de entender el Estado como una mera reunión de burgueses que se ocupan de sus propios asuntos y el derecho que “no es más que la voluntad de la clase erigida en ley” (Marx, Karl y Engels, F., 2000, p. 73), demuestra que el concepto de Estado y de derecho no fue suficientemente abordado por Marx. Pese a esto, es en la concepción marxista donde se encuentra la primera crítica a la ineficacia del derecho: concebir el derecho como un mecanismo de control social y portador de una ideología de clase (Marx; Engels, 1985; 2000).

Esta concepción estructural del derecho entiende lo jurídico como un reflejo de los diversos modos de producción, es decir como una superestructura que refleja las relaciones de producción y dominación hegemónica de una clase sobre otra. Pervivirá esta conceptualización en la propuesta de la corriente estructuralista, que persigue, a como dé lugar, develar los poderes ocultos dentro de la estructura social aparente y en la necesidad de visibilizar los micropoderes que evidencian las luchas y los conflictos sociales que mutan históricamente (Foucault, 1991; Althusser, 2003).

En este orden de ideas, quizá el más grande y ambicioso programa de crítica a la ineficacia del derecho y a la pérdida de su poder simbólico lo plantea la sociología de Pierre Bourdieu. A este respecto, es pertinente empezar con una pregunta que hace Bourdieu: ¿Qué es una norma? Para este pensador, la norma es una conducta, es una regla (Bourdieu, 2002).

Estos conceptos fuera del campo del derecho tienen otros significados, mientras que la norma es una técnica de decodificación. La norma es norma en cuanto se generaliza una costumbre y se legitima. Las conductas se positivizan socialmente, convirtiéndose así en normas. La sociedad es la que sanciona cuando las conductas están por fuera de sus preceptos.

Esta premisa fundacional implica que el campo del derecho se diferencia del campo social en que las normas y sus linderos son escritos. Lo escrito es el reflejo de las conductas sociales. El derecho universaliza, eterniza y reproduce las fuerzas de los mecanismos sociales. Una de las tareas del derecho es legitimar y la necesidad de la escritura es registrar las conductas (Bourdieu, 2002).

Las conductas sociales obedecen más a las regularidades que a las normas jurídicas. De la interiorización de la norma dentro del *habitus* depende la obediencia y su eficacia (legitimidad). La eficacia del derecho supone entonces un acuerdo previo de los resultados esperados de la juridicidad. La certeza del derecho depende de la explicación y del entendimiento de las prácticas sociales y su relación con las normas jurídicas.

La preocupación de Bourdieu (2002) siempre estuvo enfocada a develar los mecanismos “sutiles y dulces” de la dominación e imposición social. Lo

vemos en los análisis que realiza desde todas las perspectivas sociales y en particular sobre el concepto de legitimidad. Bourdieu (2005) demuestra cómo la legitimidad es impuesta a partir de diversos mecanismos de dominación y cómo estos tienden a ser suaves e invisibles para los dominados. En palabras de Andrés García (2001):

El derecho es uno de los campos donde más lucha se da, sobre todo para determinar qué es lo jurídico y en dónde se encuentra la razón jurídica. Visto así, el campo jurídico termina siendo una de las quimeras sociales que esconde las relaciones de dominación expuestas en forma jurídica. La hegemonía de los poderosos se manifiesta en la normatividad, y el cambio de la misma es el cambio de los bloques hegemónicos de dominación (p. 38).

Visto así, no puede dejarse de lado el problema de la interpretación de la norma (Ferrari, 2006), si entendemos el derecho como un conjunto de actos comunicativos dirigidos a una fuente, hacia receptores a través de medios individuales y de masas. Entre más se multiplican las interpretaciones de lo jurídico, más cambios se dan en el orden social, aumentando la contingencia.

Y si a esto se agrega el papel de la cultura, es decir, si se entiende el derecho como una mediación cultural, se llega a la conclusión de que el problema es la hermenéutica jurídica. En efecto, en un campo donde existen pluralidades interpretativas, donde cada quien interpreta a su acomodo lo normativo, este reconocimiento nos lleva a la pérdida de la eficacia simbólica de lo jurídico.

El ámbito del derecho se instituyó para disminuir la contingencia frente a las expectativas sociales y lograr la cohesión y el orden social, pero con los problemas de codificación y decodificación de lo jurídico lo contingente empieza a desbordarse. El sistema jurídico no es ordenado debido a que no disminuye la contingencia. Podemos decir que en el mundo de la sociedad de la información vivimos en la época de la decodificación o en medio de un nihilismo jurídico contrastable fácilmente con la pluralidad jurídica (García Villegas, 2010).

El derecho funciona suponiendo que la persona que enfrenta un fallo negativo lo asume con una experiencia cognitiva (es la verdad y no puede ser negada). Si la decisión del juez es negada en una instancia superior, aparece el conflicto y se incrementa la contingencia. En este marco de ideas, el derecho puede lograr la paz, pero también la guerra, dado que permite solucionar los conflictos, pero en ningún momento logra eliminarlos, tal como lo revela el problema de materializar las normas generadas para enfrentar la tragedia humanitaria del conflicto que presupone el desplazamiento forzado.

En este sentido, cabe preguntarse ¿cómo habría de medirse la eficacia del derecho en la problemática del desplazamiento forzado y en el cumplimiento de las leyes que buscan proteger a las víctimas?

Definitivamente lo podemos hacer por lo que el derecho obtiene: el restablecimiento de la armonía y el cambio en la situación de injusticia. Teniendo mucho cuidado de no caer en el problema de una justicia dramática, que obtiene resultados más por el poder de las exigencias mediáticas que por la disminución de lo contingente (Santos, García Villegas, 2001).

Este panorama teórico que proviene de la corriente crítica del marxismo, termina consolidándose con los estudios críticos del derecho o la corriente norteamericana que se conoce como *critical legal studies*.

Duncan Kennedy (1986, 1997, 2006), uno de los exponentes de este enfoque teórico, basa su análisis en una crítica a la retórica jurídica que quiere presentarse como imparcial y objetiva, cuando las decisiones argumentales de los jueces son todo lo contrario: altamente subjetivas e imparciales, lo que erosiona la fe en el razonamiento jurídico. Precisa Kennedy (2006) este proceso en las siguientes palabras:

Perder tu fe en la razón judicial significa experimentar la argumentación jurídica como “mera retórica” (pero no como “errónea” o “sin sentido”). La experiencia de la manipulación comienza a verse en todas partes, y parece obvio que cualquiera sea el factor que decide el resultado, no es la aplicación correcta de un razonamiento jurídico bajo

el deber de fidelidad interpretativa a los materiales. Esto no significa que el razonamiento jurídico nunca produzca un cierre. Puede hacerlo, pero cuando ello sucede, experimentar este hecho no implica, para una persona que ha perdido la fe, que dicho cierre estuviera basado en algo que esta “ahí afuera”, algo a lo que el razonamiento jurídico hiciera referencia. (...) La pérdida de fe es una pérdida, una ausencia: “alguna vez creí que los materiales y los procesos producían un resultado, pero ahora siento que el proceso es algo que yo hago a los materiales para que produzcan el resultado que quiero. A veces funciona y a veces no; esto es, a veces obtengo el resultado que quiero y a veces no (p. 59).

Esta crítica al discurso de los derechos de Kennedy (2006) es un excelente análisis histórico evaluativo sobre la función que cumplió el discurso de los derechos en las décadas contemporáneas. Las promesas de cambio social y de inclusión social terminaron siendo, en la mayoría de los casos, retórica subjetiva. A este respecto, sostiene María Eva Miljiker (2006) lo siguiente:

El discurso jurídico se presenta muchas veces como una herramienta de lucha para el cambio social y para la inclusión de sectores excluidos. Sin embargo, una mirada más cercana deja ver que “la retórica de los derechos” ha escondido y retrasado, más que promovido, el debate de cuestiones controversiales; y de algún modo, hasta ha sido responsable de la desaparición de las críticas radicales al discurso legal (p. 99).

Estas críticas a la eficacia del derecho se materializan de forma dispersa y multidisciplinaria en la corriente de estudios socio-jurídicos en América Latina, que, como lo plantea García Villegas y Rodríguez (2003), giran en torno a tres grandes vertientes concretadas en los diferentes órdenes jurídicos latinoamericanos: la pluralidad jurídica, la ineficacia instrumental del derecho y la tradición autoritaria para hacer efectiva la normatividad. Este escenario es planteado de forma resumida de la siguiente manera (García Villegas y Rodríguez, 2003):

La pluralidad consiste en la coexistencia de múltiples campos jurídicos en un mismo espacio y tiempo (*v. gr.*, en un mismo país). (...) incluye análisis de prácticas sociales en las que conviven y chocan campos jurídicos estatales y no estatales (*v. gr.*, los de comunidades indígenas o los

impuestos por grupos armados paraestatales en las zonas que controlan). (...) La ineficacia hace alusión a la diferencia entre lo establecido por el derecho, de un lado, y la conducta de los actores del campo jurídico y de la ciudadanía en general, del otro. (...) Se trata de la brecha entre norma y práctica, de la escasa penetración del derecho –particularmente del derecho estatal– en la práctica social cotidiana. (...) El autoritarismo consiste en el uso frecuente de la fuerza y de procedimientos autocráticos por parte de los creadores y aplicadores del derecho. (...) La creación y aplicación autoritaria del derecho puede tener lugar o bien a través de la ruptura del ordenamiento jurídico o bien a través del uso sistemático de mecanismos excepcionales (*v. gr.*, poderes de Estado de excepción) contemplados por el mismo ordenamiento (p. 23).

Para los fines de este trabajo, es pertinente explorar en esta perspectiva el problema de la ineficacia jurídica. Algo que se abordará desde tres autores claves: García Villegas (2003), Alberto Binder (2006) y Mariela Puga (2012), cuyos aportes permitirán analizar la debilidad y la eficacia normativa que se evidencia de forma empírica en el caso del conjunto normativo expedido para la población desplazada, particularmente a nivel regional.

4.2. Debilidad de la norma y litigio estructural.

Desde la conformación del Estado colonial en Colombia, como se ha venido argumentando en capítulos anteriores, se da una coexistencia entre un aparato jurídico normativo formal y otro de carácter informal, es decir existe un conjunto de normas las cuales “se acatan pero no se cumplen”. Esta brecha entre el mundo de la norma y el mundo del acontecer fáctico ha permeado los imaginarios conductuales de los diversos grupos sociales en Colombia. De ahí el permanente reto a la instauración de un orden jurídico eficaz, la coexistencia de un desorden en medio del orden (Múnera, 2008). Mauricio García Villegas (2003) nos aclara esta índole particular de la formación histórica de Colombia:

Expresiones jurídicas tradicionales tales como “el derecho es para los de ruana”, “hecha la ley, hecha la trampa”, son manifestación de prácticas engendradas de manera subrepticia para contrarrestar el autoritarismo ahora español, ahora criollo; ellas siguen latentes hoy en día en las actitudes compartidas. (...) Esta actitud de legítima defensa frente

al derecho, en algunos, y de táctica de oposición o simple desacato, en otros, configura un panorama general de desconocimiento del derecho y de precariedad de su poder regulador. La Independencia no cambió esta actitud rebelde frente al derecho (p. 32).

La disruptiva forma de entender lo legal pervive en la práctica y construcción del derecho contemporáneo, con el agravante de que el derecho es el depositario de las promesas políticas y es visto como la nueva forma de solucionar los problemas sociales. Ante la existencia de una problemática social inmediatamente surge un aparato normativo que trata de darle solución, sin atacar social y políticamente las causas que lo generan. En este sentido, existe el peligro de que los marcos legales terminen siendo letra muerta. En palabras de Andrés Botero Bernal (2003):

Este fenómeno es perfectamente identificable en los diferentes ámbitos territoriales de la nación y se asemeja, profundamente, a la inflación y devaluación, en la medida en que la gran expedición de normas jurídicas –al igual que la producción de mercaderías en serie– puede generar un notable descuido de la calidad en el proceso de creación de las mismas. De esta forma, al aumentar su número, no logran cumplir su función: la certeza del derecho. A veces, esta situación alcanza unos niveles tan desesperados que –casi con manifestaciones patológicas– quienes creen ciegamente en las normas piensan que, si el problema no se resuelve con ellas, debe acudir a una reforma constitucional. De esta manera, pueden oírse en los sitios más insospechados voces que claman por reformas constitucionales para superar la violencia (como si ésta pudiera ser eliminada de lo humano), la corrupción, etc. Todo pareciera querer solucionarse con la mera promulgación de una norma, quedando en un segundo plano la implementación paralela de otros controles socio-culturales.

Este síndrome normativo se evidencia en la cantidad de normas y regulaciones que pululan en los estados latinoamericanos y obviamente en Colombia. Pero cada vez es mayor el desfase entre la norma y la realidad, y cada vez resulta más difícil materializar las promesas de cambio que promete el ordenamiento jurídico. De igual forma, se hace muy difícil en el plano de lo real, materializar el ideal jurídico. No existen mecanismos efectivos que logren cristalizar el mundo de las normas y no existe una su-

peditación del mundo de lo alter-legal al mundo de lo legal. En este punto nuevamente la debilidad del Estado e ineficacia de la norma se toman la mano. Nos dice en esta línea de pensamiento Alberto Binder (2006):

La historia de la legalidad en América Latina es la historia de la debilidad de la ley. Esta frase que parece dramática o exagerada (y, sin duda, su formulación es excesiva) deja de parecerlo cuando nos enfrentamos a un sinnúmero de acontecimientos cotidianos: normas claras, clarísimas, de nuestras constituciones que son incumplidas sin mayor problema, derechos elementales que son considerados meras expectativas o utopías sociales (cláusulas programáticas), abusos en las relaciones sociales que contradicen normas indubitables de la legislación común, ilegalidad en el ejercicio de la autoridad pública, privilegios legales o administrativos irritantes, impunidad generalizada y otras tantas manifestaciones similares que cualquier ciudadano común no tendría ningún problema en enumerar o le alcanzaría con repetir simplemente los dichos populares que expresan la profundidad del descreimiento social en el valor de la ley (p. 1).

Pero además de la debilidad estructural del Estado y de los sistemas democráticos se ha creado una gramática jurídica que hace inaccesible la decodificación normativa al ciudadano común. Esta escisión entre los que saben la norma y los que no la saben, hace difícil el acceso a la justicia de los grupos sociales sociohistóricamente excluidos en la conformación del Estado y por ende de la nación. Este difícil acceso a las bondades de la justicia, o mejor aún inacceso, registra la manifestada distancia entre ciertas garantías que debe brindar el orden democrático y su segura realización práctica. Al respecto, Carlos Carcova (2009, p. 5) puntualiza:

Pero en ese fenómeno hay también designio. Porque la falta de instrucción elemental, tanto como la marginalidad es el resultado de la aplicación de ciertas políticas; porque el saber jurídico monopolizado en pocas manos, significa reparto del poder y eso es producto de decisiones políticas; porque el despliegue del derecho como discurso ideológico, que promete lo que en la práctica niega, es recurso de hegemonía y eso es decisión política.

En últimas, el control de la norma y la exclusión de los grupos sociales de los beneficios de la misma, dotan de poder a las élites para que estas controlen la implementación de las políticas públicas y se beneficien de su diseño y elaboración (García Villegas, 2010). Paradójicamente, las soluciones a los problemas sociales deberían darse en el marco del debate político, pero este traslada al ámbito de lo jurídico la solución a los problemas de los diversos colectivos.

Dicho en otros términos, el sistema jurídico se convierte más en un mecanismo destinado a la legitimación de las políticas públicas que en un instrumento de implementación instrumental de dichas políticas. En estos contextos críticos, la producción e implementación de normas da lugar a una reconstrucción de los problemas sociales y a un escape político hacia terrenos en los cuales los gobiernos pueden obtener mayores ventajas o simplemente atenuar los efectos perversos de su incapacidad política. Se intenta compensar parcialmente el déficit de legitimidad, derivado y causado a la vez por la ineficacia instrumental del Estado, con el aumento de la comunicación a través de la producción de normas y discursos legales como respuestas a las demandas sociales de seguridad, justicia social y participación. (...) el sistema jurídico se sobrecarga con tareas que podrían ser resueltas a través del sistema político (García Villegas, 2010, p. 40-41-43).

La muerte de la política como espacio de deliberación y transformación de la ciudad es un producto de la ausencia de la deliberación sobre lo público y al mismo tiempo esta debe ser analizada en el marco de la expansión racionalizante del mundo postindustrial, que tiene su modelo en el neoliberalismo como accionar económico global. Este modelo en particular agota el discurso sobre lo público y enmarca las interacciones entre ciudadanos y Estado en relaciones signadas por el modelo comercial.

En América Latina, y por ende en Colombia, el cliente ciudadano se empieza a comprender en la fragmentación del yo político y en la imposibilidad de acceder al Estado y de ejercer un pleno control del mismo. Esta situación conlleva, como lo señala Guevara Salamanca (2009), que se dé un enmascaramiento de las relaciones entre ciudadanía y Estado, donde terminan por evidenciarse las relaciones de dominación que colonizan la esfera pública.

El contrato social es eliminado de forma silenciosa, paulatina y sistemática; en su lugar se buscan consensos basados en las coyunturas políticas y en el poder de la opinión pública, dejando de lado la necesidad de construir tejido social y conciencia sobre lo público. Así, la ciudadanía se mantiene atrapada en unas redes de dominación y cosificación que le impiden un verdadero ejercicio praxeológico. Nuevamente Mauricio García Villegas (2003) nos da elementos para corroborar estos presupuestos:

El sistema jurídico estatal opaca el catálogo de los derechos de los ciudadanos. La ciudadanía es más un deber que un derecho. Así se origina un comportamiento ciudadano complejo y dispar: la obediencia a la ley es a menudo excluida, negociada o en el mejor de los casos, adaptada a cada nueva situación. (...) De otra parte, sin embargo, el derecho despierta esperanza y confianza cuando se trata de crear o de reformar el contrato social constitucional con miras a una sociedad más justa. Esta ambivalencia está vinculada con la incapacidad del derecho para permear los comportamientos sociales, de tal manera que se crea una brecha entre el derecho escrito y la realidad social.

El análisis de los postulados de Alberto Binder y de Mauricio García Villegas es profundizado y analizado detalladamente en la propuesta conceptual de Mariela Puga (2012). Esta jurista Argentina, además de hacer un estado del arte de la sociología jurídica en el ámbito de la toma de decisiones de los operadores jurídicos (en particular sobre las diversas actuaciones de las cortes en América Latina, en el marco de análisis comparado entre Colombia y Argentina), precisa cómo el litigio público es el campo de batallas entre diversas visiones del derecho.

En particular, cómo se da el choque entre la necesidad de minimizar el Estado y desregularizarlo en la visión neoliberal y por otra parte los postulados de la izquierda reformista, que ven en el derecho el modo de alcanzar su utopía social. Puga (2012) entiende que estas dos visiones antagónicas terminan posicionando a los jueces como ingenieros sociales a través de la ingeniería socio-jurídica.

Es así como el campo de lo jurídico se erige como la caja de herramientas que puede contener los comportamientos indeseados y promover los esperados. Es decir, aparece una permeabilidad frente a la opinión pública

de que es a través del derecho que se pueden lograr los cambios deseados. Puga (2012) manifiesta que existen tres pilares sobre los cuales se estructura el discurso de la izquierda reformista:

I. La declaración de una gran cantidad de nuevos derechos (o el reconocimiento de nuevas identidades jurídicas con derechos especiales), entre los cuales las mayores expectativas se depositan en los derechos de segunda y tercera generación; II. La flexibilización y ampliación de los mecanismos de acceso a la justicia; III. La re-legitimación de las cortes, en cuanto caja de resonancia para el reclamo de los derechos. Estos pilares son la expresión jurídica del liberalismo igualitario que inspiró a los principales juristas responsables de la tecnología reformista (pp. 14-15).

Con estas conquistas jurídicas se abre la puerta para que las reformas constitucionales que se dan vía litigio público adquieran la denominación de reformas estructurales o reformas de derecho colectivo. Esto quiere decir que las decisiones de los jueces terminan incidiendo en la política pública y, en el caso colombiano, dictando la política pública. A Puga le preocupa cómo la oferta amplia de derechos presentada y reclamada a través del litigio público pueda minar la fuerza del derecho.

El uso estratégico del discurso formalista del derecho conlleva que se dé una deformación en la representación de los conflictos sociales y sus agentes visibles. Señala la autora que existe un gran peligro en estas deformaciones: el de que las aspiraciones del cambio social queden subyugadas a un mero proyecto institucionalista, antes que a un verdadero y efectivo proyecto inclusionista y transformador de las condiciones sociales.

Es de anotar que una de las críticas de Puga a Villegas radica en el problema del dominio de las técnicas judiciales. Para ella, el monopolio de la justicia por parte de los operadores jurídicos puede bloquear las promesas de transformación social e inhibir el proceso de cambio (fortalecimiento en el campo del conflicto del mensajero por su dominio de los códigos jurídicos):

La disputa judicial monopolizada por los técnicos del campo jurídico promueve la exclusión de los actores sociales del conflicto, al excluir

su versión del mismo y de sí mismos. De manera tal que el pretendido tránsito institucionalizado hacia la inclusión social suele derivar en oscuros pasadizos judiciales, sin salidas alentadoras para los agentes afectados. Para refrenar ese peligroso engranaje del proceso, es necesario valorar en su justa medida tanto las supuestas ventajas simbólicas de la escenificación institucional, como las posibilidades prácticas del aparato judicial frente al conflicto concreto judicializado. La propuesta es repensar la función judicial no ya como la de un mecanismo para cambiar el mundo a través del derecho, ni tampoco como la de un amplificador de mensajes cuya retórica fortalece a uno de los bandos en la lucha política (o fortalece la propia posición del mensajero). En todo caso, pensar en ella como un mero circuito dentro de un sistema de relaciones de comunicación más amplio, complejo, y a veces, paradójico (Puga, 2012, p. 18).

Al final de su detallado análisis teórico en el que Puga hace conversar a los analistas del derecho más representativos de América Latina (Carcova, Binder, Lemaitre, Villegas) se plantea la necesidad de explorar el concepto de “experimentalismo jurídico”.

En esta visión Puga concibe que las sentencias judiciales puedan generar representaciones sociales de ilegitimidad de los poderes dominantes entre los actores afectados (*stakeholders*) y los agruparía y por ende movilizaría para transformar la situación bajo la supervisión judicial, es decir enfrentar los problemas públicos de forma imaginativa, experimental y con el concurso de todos los afectados.

En otras palabras, los jueces pueden propiciar cambios microestructurales que se generan a partir de sus decisiones jurídicas, y en la medida en que los jueces señalen el camino a seguir movilizarían a estos *stakeholders*. Como lo plantea Puga (2012):

El objetivo es cambiar la forma de administrar un problema público concreto, una institución social particular, una política fallida, por ejemplo. (...) El impacto que se espera, si bien se dirige a un campo político ampliado que no comprende sólo al Estado, debería producirse solo bajo el paraguas de la supervisión judicial. En cierto sentido, la visión experimentalista es una teoría de la acción colectiva para ciertos casos, y bajo el particular efecto del ejercicio activo de la jurisdicción en

el proceso. Se espera que los acuerdos supervisados por el juez funcionen mejor que los firmados en las legislaturas como resultado de las luchas políticas ampliadas, y que la regulación resultante de negociaciones particulares amparadas por la justicia tenga más chances de éxito transformativo que las conquistadas en el campo político ampliado (pp. 68-69).

Bajo esta óptica, Puga analiza el fenómeno del desplazamiento en Colombia. Detalla paso a paso el logro de las cortes y la defensa de los derechos colectivos de las personas en condición de desplazamiento. Analiza cómo la concepción de estos derechos se desprende del marco regulador internacional que trataba de contener las migraciones.

Esta pensadora argentina analiza el impacto de la Sentencia T-025 y lo que se desprende de ella al declarar el estado de cosas inconstitucional. Lo interesante de este análisis para los fines de la presente investigación es la afirmación evidenciada de que el Estado asume una perspectiva simuladora, mientras los jueces asumen una perspectiva trasformadora. Plantea el que se hagan valer los derechos y en gran medida lo logra, pero escasamente y solo en lo relacionado con la ayuda de emergencia, es decir, la ayuda humanitaria que se da en los tres primeros meses. En pocas ocasiones se da la cesación del desplazamiento (Puga, 2012):

Si bien el ejecutivo cumplió formalmente con los requerimientos de la CCC, y respondió a las interpelaciones de la Corte, en los hechos, el déficit de las políticas nunca se superó, ni siquiera los de la primera etapa, de registro y atención de emergencia. Tampoco se logró nada significativo en materia preventiva o de retorno, y hubo escaso avance en relación a la estabilidad socioeconómica de la población desplazada. Pese al enorme esfuerzo jurisdiccional, la administración no ha abandonado a la fecha su lugar de “simuladora,” quien responde formalmente a las órdenes judiciales, pero sin avance sustancial. El problema más grande continúa siendo la falta de verdadera coordinación entre las agencias internas del Estado a cargo de la implementación de las políticas de atención a la población desplazada (p. 103).

En este punto la autora en mención señala un aspecto clave para entender la inaccesibilidad de los desplazados al pleno uso de sus derechos. El monopolio de la técnica jurídica.

A pesar de las ventajas del mecanismo de “Tutela”, Puga, en consonancia con Santos (2001), afirma cómo esta informalización de la justicia termina siendo tomada por los abogados y al final es formalizada. La informalización de la justicia es una formalización de la misma a largo plazo. Esto es también una nueva forma de exclusión. Al final del análisis de Puga se termina señalando que la amplia y variada oferta de derechos para la población desplazada no es más que una “barricada simbólica” que llena de esperanza el porvenir de las víctimas (Puga, 2012).

No obstante, el arsenal legal generado a favor de los desplazados por la Corte en sus numerosos autos, y el discurso de derechos situado en el centro de las políticas prestacionales, aparece como una salvaguarda simbólica importante para la población desplazada, en un clima político que le es excesivamente adverso. Lo que no puede negarse, es que la T-025 ha constituido una heroica barricada simbólica que defiende la posición de víctima de los desplazados en un ambiente político que tiende a ignorarlos, estigmatizarlos y avasallarlos (p. 118).

Lo interesante del experimentalismo jurídico en la visión de Puga es la irrupción en el marco del constitucionalismo progresista de varios conceptos que son valiosos de seguir. Por ejemplo, se da un paso de sociedad civil a *stakeholders*, se transforma el concepto de ciudadanía en cliente, el de política como visión y proyecto de sociedad, pasa a ser entendido como solución a problemas específicos. Es decir, lo realizado por la Sentencia T-025 desde el constitucionalismo progresista –y como una opción para hacer ingeniería jurídica a un Estado estancado y débil–, se enmarca en las tendencias globales del derecho y su proceso irrefrenable de ajustarse a sociedades cada vez más globalizadas.

Vistas estas tendencias, pareciese que estuviéramos asistiendo a una sincronización del derecho con las necesidades globales, lo que implica que estamos ingresando a una era de la desregulación del derecho para que este asuma una nueva condición: la deliberación y la solución

detallada y precisa de problemas. Dicho de otra forma, frente a problemas que son creados globalmente, el derecho los soluciona localmente, creando escenarios para que los *stakeholders* asuman un proceso deliberativo, de construcción de acuerdos bajo la supervisión de los jueces con miras a la solución efectiva del problema. Veamos, en este marco de análisis, de dónde surge esta propuesta de experimentalismo jurídico y cuáles son las deudas pendientes para el caso de los desplazados en el plano regional.

4.3. Del experimentalismo democrático al experimentalismo jurídico: deudas pendientes de un concepto trasladado.

El experimentalismo jurídico se desprende de una tendencia global, conocida como desregulación del Estado. En este sentido, el derecho se sincroniza con los cambios globales, dado que estas fuerzas globales que imperan en la sociedad moderna obligan al mundo de lo jurídico a reconfigurarse, de ahí que presenciemos nuevas formas de entender el derecho, es decir, estamos asistiendo a la emergencia del *softlaw*, que se enfrenta dialécticamente al *hardlaw*. De un derecho coactivo, se está pasando a un derecho deliberativo. La experiencia de la Comunidad Económica Europea, sistematizada en el *Libro blanco*, nos muestra cómo se ha logrado crear un espacio democrático, basado en la coordinación y solución de problemas locales que se dan en la comunidad jurídica, propulsada por el *softlaw*.

Es decir, hay problemas que se abordan de manera comunitaria y se solucionan atendiendo a las especificidades donde ellos se han creado e involucrando a todos los actores que puedan dar la solución al mismo. Estas estrategias de toma de decisiones para la efectiva solución de problemas implican nuevas formas de gobernanza, que develan cambios rápidos en las relaciones de poder entre el Estado y el ciudadano, lo cual se conoce como la transformación que genera la concepción del *top-down*, al proponerse el *bottom-up*. De abajo hacia arriba es la noción que prima en esta nueva modalidad de entender el accionar del Estado.

De igual forma, esta idea se nutre de las propuestas del *management* moderno, las cuales se han extrapolado al ámbito jurídico. Me refiero al *benchmarking* (análisis comparativo, innovación creativa a partir de la imitación); el *just in time* (procesos para dar solución en tiempo justo, a las necesidades

del cliente); el *kaizen* (aprendizaje y mejoramiento continuo); el *down sizing* (achicamiento organizacional y horizontalidad de los procesos); el aprendizaje mediante el seguimiento a una situación (*learning by monitoring*) y la ingeniería permanente, que implica el rediseño organizacional en función de las necesidades del cliente y el ajuste constante, con miras a propiciar adaptabilidad a los cambios del mercado (*continous engineering*).

Tal y como lo señaló en su momento Wiliam H. Simón (2004), con el análisis que hace de la jurisprudencia Toyota y de los aportes que el modelo posfordista de esta empresa le puede hacer al ámbito de la ciencia jurídica, lo que se persigue es innovar la forma de implementar leyes y hacerlas cumplir, desde los nuevos campos interdisciplinarios de las ciencias sociales, en sincronía con los modelos emergentes organizacionales de una sociedad global, cambiante y volátil.

Todas estas tendencias insisten en las turbulencias que evidencia el Estado y el manejo del poder. Ellas son expresiones que señalan las fragmentaciones del Estado, pero también reflejan el fin de la concepción tradicional del poder que está afincada en el Estado regulador; este fin del poder significa una difuminación del mismo, un poder líquido que presupone una dispersión en micropoderes, en una variada y amplia gama de actores diferenciados. Tal y como lo plantea Moisés Naim (2013):

El poder se está degradando. En pocas palabras, el poder ya no es lo que era. En el siglo XXI, el poder es más fácil de adquirir, más difícil de utilizar y más fácil de perder. Desde las salas de juntas y las zonas de combate hasta el ciberespacio, las luchas de poder son tan intensas como lo han sido siempre, pero cada vez dan menos resultado. La ferocidad de estas batallas oculta el carácter cada vez más evanescente del poder. Por eso, ser capaces de comprender como está perdiendo el poder su valor —y de afrontar los difíciles retos que ello supone— es la clave para asimilar una de las tendencias más importantes que están transformando el mundo en el siglo XXI (p. 17).

Esta difuminación de poderes y debilidad del Estado da pie para que se alabe la necesidad de una gobernanza que relegitime los espacios perdidos. Esta retórica jurídica se apalanca en la idea de que el Estado es inoperante, de que las luchas por su control lo debilitan y de que dicha institución está

desbordada, obsoleta y no tiene capacidad de respuesta institucional dado que las realidades donde opera lo rebasan. Frente a esto se acude a la esperanza de la gobernabilidad, a la nueva retórica jurídica, que invita a hacer un rediseño del Estado desde la racionalización, la efectividad, lo líquido (Beaumont, 2009), lo fluido y la gobernanza que se apalanca en las nuevas redes sociales que contienen la fuerza de los micropoderes.

Es por ello que al mencionar la palabra “gobernanza”, se deba necesariamente acudir a una visión que contiene una nueva forma de actuar por parte del Estado, totalmente diferente al del Estado nodriza o del Estado benefactor y obviamente disímil al del Estado regulador. La característica o el presupuesto fundacional de la retórica jurídica, que se afianza en el concepto de gobernanza, es el de una interacción deliberativa, permanente y de aprendizaje mutuo entre actores autónomos, *stakeholders* y redes organizadas. Tal y como lo plantea Mercado (2012), el experimentalismo jurídico:

... nos sitúa ante nueva retórica jurídica, simbólicamente representada por la contraposición de los imaginarios del *hardlaw* y del *softlaw*, paradigmas contrapuestos acerca de la creación de las normas jurídicas, de sus características formales, o de sus formas de aplicación y control: así, frente a un derecho creado vertical y jerárquicamente a través del monopolio de autoridad pública, una creación del derecho horizontal, participativa, consensuada y deliberativa; frente a un derecho aplicado mediante la imposición de deberes, penas o sanciones por el Estado, por el órgano administrativo o por el juez correspondiente, un modelo de aplicación del derecho basado en incentivos, en códigos voluntarios, en informaciones técnicas o basadas en los mercados, en evaluaciones comparativas y en el aprendizaje mutuo y la rendición de cuentas (p. 46).

Por ende, la propuesta del experimentalismo jurídico es factible situarla en la necesidad de favorecer las capacidades de la autorregulación de una esfera privada articulada mediante nuevos y tácitos vínculos institucionales con la esfera pública. El derecho en esta perspectiva abandona lentamente su fuerza coactiva; para asumir una orientación casuística de un determinado problema, insiste el derecho en esta comprensión en implementar procesos para la toma de decisiones, estableciendo premisas y fomentando

las deliberaciones que tienen que producir obligatoriamente un entendimiento entre los *stakeholders*.

Así surgen algunos binomios que seducen por la lógica subyacente que manifiestan. El primer binomio supone que la justicia debe evidenciar eficacia, y que esta no es más que la racionalización del Estado y la optimización de los recursos por vía del poder judicial. El segundo binomio es que la desregulación conduce a una mayor participación. En últimas, el presupuesto fundacional del experimentalismo jurídico es que la justicia debe crear participación y por ende movilización social; de esta forma, el derecho deja de ser un fetiche simbólico y pasa a convertirse en una herramienta de emancipación y cambio social.

En este orden de ideas, el experimentalismo jurídico irrumpe como una opción efectiva y altamente racionalizadora de solucionar problemas, tales como la apertura para la toma de decisiones de forma deliberada, consensuada, basada en negociaciones de intereses, en estrategias de beneficio mutuo, fundada en la participación de actores privados, públicos, ONG, de redes, de asociaciones y de todo tipo de manifestaciones que emanan de la sociedad civil, legítima y legalmente constituidas.

La distribución poliárquica que impone el experimentalismo jurídico es otro de los avances que se promueve. Esta distribución implica que nadie puede imponer su enfoque resolutivo a menos que contenga la visión de los otros actores institucionales, dado que el objetivo es promover una integralidad conceptual que surge de la diferencia y la diversidad. La diferencia y la diversidad se convierten en una variable que dinamiza sinergias resolutivas. El énfasis del experimentalismo jurídico se orienta por un aprender sobre el camino, a innovar en la diversidad de soluciones proactivas, a construir criterios decisionales que contengan la mirada práctica para tomar decisiones de una forma rápida, polivalente y multifuncional que se da en el accionar deóntico de la interdisciplinariedad colectiva.

De esta poliarquía directa se pueden extraer cuatro principios claves del experimentalismo jurídico. Uno de ellos es la medición: a cada momento se construirán indicadores que posibiliten una medición de qué tanto se avanza en la solución del problema. El segundo principio está representado

por la autonomía. Se genera el empoderamiento de los actores y su visibilización, para que en el marco de la deliberación, que legitima la norma, se tomen decisiones que solucionen el problema, pero con la participación efectiva de todos los actores (Mercado, 2012).

El tercer principio lo constituyen el seguimiento y verificación (Peer Review). A este respecto, se nombran comisiones de verificación para que el proceso evalúe constantemente el alcance de las metas e indicadores que puedan precisar el grado de solución a la problemática que convoca. El cuarto y último principio clave hace referencia a la revisión del proceso, es decir, a una reorganización en función de los resultados, donde es posible introducir modificaciones en los indicadores o en la misma norma (Mercado, 2012).

Este aspecto llama poderosamente la atención. La norma puede ser modificada en asocio con los *stakeholders*. La ley puede ser revisada y ajustada de acuerdo con los diferentes aportes que surjan de los *stakeholders* y de su proceso deliberativo. A este respecto, Mercado (2012) señala lo siguiente:

Ese alargamiento del proceso legislativo permite la experimentación de nuevos instrumentos regulativos en la fase preparatoria del texto normativo como los informes de impacto, la formalización de las consultas con los *stakeholders* o el asesoramiento de los comités de expertos. Pero es sobre todo en la fase de ejecución, control y evaluación de los resultados de la regulación jurídica en la que entran en escena instrumentos absolutamente novedosos como el aprendizaje mutuo, la evaluación comparativa, la revisión por pares y la creación de mecanismos de supervisión como, por ejemplo, la proliferación de observatorios institucionales, los informes de seguimiento, la elaboración de indicadores y de *rankings* de cumplimiento (p. 54).

Si analizamos bien estos lineamientos axiológicos y conceptuales que se dan como producto de tendencias globales, al estudiar el impacto de la sentencia T-025 del 2004, diez años después, podremos ver muchas de las decisiones de la Corte enmarcada en estos presupuestos: Indicadores precisos a las organizaciones del Estado, creación de una Comisión Nacional de Verificación, seguimiento a la acción del Estado a través de los autos de seguimiento. Órdenes expresas y diálogo entre los diferentes actores representativos.

Pero ¿qué hace que las propuestas teórico-prácticas del experimentalismo jurídico tengan una deuda pendiente en sus resultados, particularmente con el caso de los derechos de los desplazados en Colombia? Esa respuesta implica revisar las promesas incumplidas del experimentalismo jurídico y lo difícil de su alcance, dado las relaciones dialécticas que oculta.

Existe una tensión dialéctica entre normatividad y efectividad de la misma, es decir, entre lo normativo y la fuerza institucional. Superar esta tensión implicaría transformar la realidad. Lo triste es que el experimentalismo jurídico propone una serie de medidas que al revisar el accionar de las mismas, en el caso que estamos estudiando, terminan por ser inexistentes. Revisemos cuáles son las fallas de este experimentalismo jurídico y qué tanto se conjugan o apartan de las tendencias globales.

Una de ellas es que se soluciona un problema de orden global, es decir, un conflicto que se da en el marco de la economía de mercado, con principios propios de la economía de mercado. La gobernanza y el experimentalismo jurídico tienen su fuerza en el experimentalismo democrático, que como propuesta no es más que una mirada tecnocrática a las acciones del Estado que obedecen a serios procesos de racionalización y desmonte del Estado. Por ende, la contradicción es inherente al proceso mismo como tal, puesto que se quiere solucionar un problema neoliberal, con técnicas neoliberales de acción. Esto implica que se transformen los grupos de interés, las asociaciones y la misma ciudadanía en redes, en ONG y en *stakeholders* que deliberen y proporcionen soluciones.

En el caso de los desplazados y particularmente los desplazados regionales, este fenómeno de instrumentalizar la participación hace que se tienda a elitizar el proceso de participación ciudadana. La participación no es vista como el proceso de ciudadanía y de aporte de opiniones, sino solo en función de la solución de problemas. Esto implica que solo puedan participar los *stakeholders* que aporten a la solución del conflicto, las comisiones de expertos, los grupos de interés o las asociaciones que pueden defender puntos de vista y desarrollar alternativas de solución. El ciudadano común y corriente no podría participar dado que no tiene la *expertise* necesaria.

El marco de lo deliberativo presupone negociaciones, pero no necesariamente visiones colectivas de cómo enfrentar problemas y análisis de las causas que los generan. Plantea la necesidad de diálogos entre los actores, pero cuando el actor es conflictivo implica una asimetría respecto a la naturaleza del diálogo como tal, ya que lo que se propone es un acuerdo no el entendimiento de un problema para resolverlo con una política pública donde prime el bien colectivo por encima del bien particular.

La transformación paulatina del concepto de ciudadano al de *stakeholders* es una sincronización con el capitalismo cultural. Esta sincronía hace que el ciudadano y la ciudadanía como expresión vital de la esfera pública pierdan fuerza y se le dé visibilidad y realce a los *stakeholders*, es decir se pasa de lo público a lo privado y se tiende a primar la fuerza de los *stakeholders* expertos. No se puede participar a menos que se pertenezca o demuestre la membresía a una organización o a un grupo de interés. Como ya lo habían planteado Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2010):

En cuanto a los límites, nuestro análisis muestra que el efecto secundario de la juridización del desplazamiento ha sido que la deliberación pública y el proceso de seguimiento sean más accesibles a los actores expertos en el lenguaje del derecho y los derechos que a quienes resultan directamente afectados por los resultados del proceso, es decir, la población desplazada. Aunque se trata de un efecto común de la juridización de los conflictos sociales, especialmente cuando involucran sectores altamente vulnerables como los desplazados, este hallazgo resulta llamativo si se tiene en cuenta que la Sentencia T-025 y los autos de seguimiento han insistido frecuentemente en la necesidad de incluir en el debate de políticas públicas a la población desplazada. A pesar de que, en efecto, el caso ha ampliado los espacios de participación para esta población, el trabajo de campo muestra que ellos han tendido a ser subutilizados. Ante esta situación, la voz de la sociedad civil que más influencia ha tenido en el proceso ha sido la de las organizaciones académicas y de derechos humanos que tienen conocimiento especializado del lenguaje técnico, jurídico y económico que ha pasado a dominar el caso (p. 188).

Esto desarrolla una asimetría en los procesos de participación dado que hace que la selectividad brinde un espacio a los grupos más organizados

y con mayor poder de incidencia (tales como los *stakeholders* corporativos). A largo plazo, solo los grupos poderosos y debidamente organizados podrán promover sus visiones particulares y sus estrategias de solución de problemas, que los puede terminar beneficiando. Al respecto, nos dice Mercado (2012):

El derecho a participar en las nuevas formas de gobernanza es restringido y dependiente de la posesión de algunas cualidades y recursos, no del estatus de ciudadano. Los *stakeholders*, en una perspectiva funcional, rempazan a los ciudadanos en una perspectiva normativa. Solo aquellos que poseen alguna cualidad o recurso (el conocimiento, la *expertise* científica o social) para resolver un problema específico o un conflicto tienen el derecho a participar. Esta representación funcional, compromete el principio de igualdad política que está en la base de cualquier sistema democrático. El paso del ciudadano al *stakeholder* es un proceso selectivo (p. 59).

Analicemos con algo de evidencia empírica esta situación en el caso de los desplazados regionales. Este aparte fue posible gracias a la ayuda de la Escuela de Comunicación Social y Periodismo de la Universidad Sergio Arboleda Seccional Santa Marta, entidad que brindó los fondos necesarios para realizar las entrevistas. Las entrevistas se realizaron durante el primer semestre del año 2011 y se focalizaron en los líderes reconocidos y aceptados como tales por las diferentes agremiaciones que representan a los desplazados. Todos los nombres han sido cambiados a petición de los líderes y cada uno de ellos firmó consentimiento asistido.

El primer elemento que se revisó es el nivel organizativo que presentan en sus comunidades de origen. A este respecto, las respuestas dadas por los entrevistados evidencian la precariedad del nivel de organización. Puesto que, al observar críticamente sus diferentes manifestaciones asociativas, muchas de ellas solo existen en el papel. Ante la pregunta de cuántas organizaciones hay en la comunidad, el 36.4% responde que solo hay una organización, y el 27.3% afirma que hay más de diez organizaciones. El 18.2% manifiesta que hay de seis a diez y el otro 18.2% que hay de dos a cinco organizaciones.

La proliferación de estas organizaciones se enmarca en el planteamiento anterior. Su objetivo es propiciar procesos de representación que permitan canalizar recursos y en muchas de las ocasiones tramitar procesos para generar capital simbólico y capital social. En pocas situaciones, se ven intentos verdaderamente resueltos por empoderar a las comunidades y fortalecer sus vínculos a través de la organización y transformación de sus realidades. Así nos lo hace saber un líder comunitario (Latorre, 2012):

Pero de todas maneras sí hay cosas pa' uno reclamar, o que haya reparación de víctimas, a nosotros como comunidad sí nos serviría, porque nosotros estamos prácticamente en la calle, ya a los que mataron los mataron, no hay más nada qué hacer; con uno lamentarse y llorar y lo que sea, ellos no van a revivir. Las cosas no van a cambiar, antes se empeoraron más, ellos están sufriendo —señala a su comunidad— sin plata, (...) pasando hambre, sin buenas condiciones para dormir. Sí, tienen una casita, pero no una casa de mayor garantía, nada ahí. Una casita de dos piccitas de material. (...) Vea usted, mire, mire esas casas, mire esos niños... Pero, el problema son esas vueltas, va uno y le dicen que vuelva y otra vez y otra vez... Uno a veces se siente como despreciado, a veces a mí me da rabia e ira, pero lo único que quiero es asentarme, yo pa' mi pueblo ni por el carajos vuelvo.

En el diagnóstico sobre el liderazgo de los dirigentes de estas comunidades se constata una categoría preocupante: la de líderes en acción. Esta categoría señala el nivel alarmante de participación ciudadana en las comunidades de desplazados. Cada uno de estos desplazados, que ocupa posiciones de mando en la toma de decisiones, se caracteriza por poseer un conjunto de factores personales que los hacen ser líderes frente a sus comunidades. Una de ellas es la capacidad oral y la otra una capacidad práctica, siendo esta última mediada por la capacidad de penetrar el mundo gramático de lo jurídico.

En este orden de ideas, la tutela se convierte en el pasaporte de ingreso a las gramáticas jurídicas y el éxito de las mismas. Es decir, los resultados obtenidos a través de este instrumento posicionan al demandante como un líder dentro de las comunidades, quien narra sus experiencias triunfales en el ámbito de lo jurídico y a partir de ellas instaaura su liderazgo siendo

catalizador de las demandas de otras personas en su misma condición. Nos dice Virgilio (Latorre, 2012):

A mí la gente me busca porque saben que yo sé. (...) Yo les doy resultados; nada más mire esta carpeta, esta vaina es puro camello... camello que me espera pero yo lo hago con gusto... con amor por la gente y sobre todo pa'que no pasen lo que uno paso.

Otro entrevistado anota en la misma dirección (Latorre, 2012):

—Don Alberto, ¿qué lo hace ser líder?

—Que les doy resultado. A mí me llaman, que la tutela, que la vuelta en acción social, que los papeles; que mire, que esto y que lo otro... A mí me gusta lo que hago y haiga o no haiga (*sic*) yo lo consigo y eso la comunidad lo sabe y, ajá, por eso me buscan.

A este fenómeno donde, dadas unas circunstancias adversas, las personas aprenden a usar sus fortalezas, se le denomina “liderazgo en acción” (Hobsbawm, 1999). Señalaba en el párrafo anterior que es preocupante esta categoría de “líderes en acción”, dado que el liderazgo de los representantes tiende a ser mesiánico y vitalicio, es decir, se instauran patrones de control social y de dominación de los grupos y comunidades.

Después de este interregno de inmersión en las realidades regionales y regresando a las deudas del experimentalismo, un tercer compromiso no cumplido de esta práctica (y que se puede constatar en el mundo de vida de los desplazados) es la muerte de la política como instrumento de transformación social y como construcción de un proyecto de sociedad.

El experimentalismo reduce la acción política a un simple instrumento, la política es la que soluciona los problemas. El interés público se disipa paulatinamente en esta concepción que busca en comités de expertos la mejor solución práctica a un problema, pero que deja de lado la necesidad imperiosa de potenciar la visión de sociedad que se quiere impulsar. Particularmente la despolitización es también dejar de creer que puede existir transformación social apelando al pueblo.

Finalmente una de las últimas críticas al intento del proceso de experimentalismo democrático que ha movilizó la Corte gira en torno a los problemas de la participación que enmascaran las asimetrías del poder y las luchas por hacer primar una forma de solución a los problemas. La pregunta frente al gran mito de la participación es la pregunta por ¿quiénes participan, cómo se movilizan, cómo consiguen y procesan la información?

Lo claro frente a estas preguntas es que no hay una ciudadanía activa que se visibilice y participe decididamente en el marco de las deliberaciones. No hay una esfera pública ampliada que sea asumida por el mundo de la vida de los desplazados; en su lugar, lo que se puede evidenciar es la construcción sutil de una élite de organizaciones que toman decisiones. Al respecto, Boaventura Santos y Rodríguez Garavito (2007) nos precisan este proceso en los siguientes términos:

Acepta la ecuación, pero bajo la condición de reemplazar la participación autodeterminada con una participación basada en un principio de selección, según el cual se escogen algunos actores, intereses y voces para que participen, mientras otros se dejan por fuera. Puede que los participantes sean independientes, pero no lo son los criterios mediante los que se seleccionan los participantes. Puede que aquellos que han sido escogidos para participar se beneficien de ello, pero siempre a costa de aquellos que quedan fuera de la participación. La ecuación está, por lo tanto, desradicalizada e instrumentalizada (p. 37).

Es innegable que las decisiones de la Corte al realizar un seguimiento permanente y al incidir en el diseño asistido de la política pública para la población desplazada ha generado una movilización social mediática. El desplazado pasó a ocupar las principales noticias nacionales (César Rodríguez, Rodríguez Franco, 2010). A pesar de esto, es diferente la colonización mediática de las narraciones regionales. No existe el mismo impacto en el departamento del Magdalena. En una investigación realizada por Blanco y Camargo (2010), se analiza la incidencia y la forma como se cubren las noticias sobre población víctima de desplazamiento forzado. En su análisis de contenido sobre la construcción de noticias en los dos diarios regionales más importantes del departamento del Magdalena, las conclusiones preocupan.

El 80% de las noticias analizadas presentan al funcionario público y no permiten la visibilización de la narración de los desplazados. Se da mayor fuerza al relato proveniente del Estado y no al proveniente del desplazado. En un 95%, la noticia es contada desde los lineamientos del Estado y no de los lineamientos del desplazado.

Cuando se visibiliza al desplazado, en un 87% de los casos este aparece retratado como una víctima de la violencia, pero su historia nunca es narrada en primera persona, sino desde la visión del funcionario público. En esta perspectiva, el desplazado es revictimizado y en solo un 3% de las noticias estudiadas en un corte de dos años (2010-2012), el desplazado es quien narra sus vivencias. Esto muestra que la poca colonización mediática de la narración regional incide negativamente en la creación de un experimentalismo jurídico tal y como lo pretende el constitucionalismo progresista de la Corte.

Es obvio que en las concepciones actuales sobre periodismo y opinión pública (Miralles, 2007, 2011), y sobre todo el papel de los medios en la organización de las agendas (McCombs, 1996), se puede encontrar el mecanismo para construir narraciones colectivas que movilicen a la opinión pública (sin olvidar que son los medios masivos de comunicación los que determinan los temas que se deben discutir en la agenda política). A su vez, los medios pueden construir ciudadanía y formar cultura jurídica. Si vemos a los medios como agenciadores de cambio se podrían construir acciones colectivas, construir procesos de visibilización de las comunidades de desplazados, y por ende serias dinámicas de autorreconocimiento. Esta tarea está pendiente en el escenario regional del departamento del Magdalena.

Aunado a este obstáculo mediático que frena el poder simbólico del constitucionalismo progresista, el experimentalismo jurídico en las regiones se ve enfrentado a otro problema: el desarme de la acción colectiva. Sin lugar a dudas y como se demostró en el capítulo tres, hay mejorías en las condiciones estructurales de la vida de los desplazados. Pero el ejercicio del experimentalismo jurídico puede estar generando una eliminación paulatina de la acción colectiva de los desplazados como población.

Así, al no tener ciudadanía empoderada, al no desarrollar movimientos sociales que conduzcan a acciones colectivas que sean portadoras de sus narraciones, que promuevan identidad y que gestionen sus derechos, las poblaciones de desplazados han depositado esta tarea en los *stakeholders* que se han creado alrededor de las comunidades de los desplazados, en los líderes en acción o en las diferentes agremiaciones de expertos. En decir, la responsabilidad histórica de la lucha y el reconocimiento de los derechos no está a cargo de quienes han sido vulnerados en sus derechos.

De ahí que sea necesario incorporar a la visión del constitucionalismo progresista la noción de memoria como concepto cohesionador de estas luchas sociales. A lo que se apunta cuando se hace referencia a esta incorporación, es a instaurar dentro de los procesos del experimentalismo jurídico la necesidad de una justicia anamnética dentro de la categoría propuesta por Puga (2012). Esto implica la reconstrucción del yo y del tú, sobre la base de la interpelación y del reconocimiento del otro. Es una apología de la singularidad del que sufre. En este sentido expresa Zamora y Mate (2011) lo siguiente:

Se entiende que la interpelación derivada de una singularidad herida no pueda ser resarcida (no hay posibilidad humana), pero puede provocar en el yo una atención absoluta absorbente: organizar mi vida en función de esa interpelación. Esto encajaría con la idea que hemos visto en Benjamin, a saber, la justicia no como consenso, sino como interpelación o responsabilidad... (...) Es decir, que además del Yo y del Tú, recuerde que hay junto al Tú otros Tús que reclaman atención, de ahí que haya otros Yoes que también son reclamados por el mismo Tú, sin olvidar que mi Tú no solo me interpela a mí sino que también él tiene que responder de otros tús (p.31, 32).

Esta cita nos propone una reconfiguración teórico-práctica que implica que el experimentalismo jurídico (promovido por los jueces en Colombia desde los avances del constitucionalismo progresista) debe pasar de la deliberación a la interpelación. Se trata de dos escenarios totalmente diferentes, una cosa es deliberar y otra es interpelar, pero para ello se necesita una acción colectiva que lo pueda hacer, es decir, se requiere construir el sujeto social que interpela.

De ahí la urgencia de la memoria jurídica, la cual se puede definir como la inserción del padecimiento de un determinado grupo y de sus injusticias, en las grandes representaciones colectivas de los grupos sociales para dotarlos de cohesión y por ende de centros normativos afincados en el padecimiento de una injusticia y que este metarrelato viabilice hipotéticamente el resarcimiento de la misma con base en el reconocimiento interpersonal. De lo contrario, seguirán viéndose mejorías en las características más generales de la población desplazada, pero poco empoderamiento y transformación de sus comunidades, así como la preservación en el paso del tiempo del estado de cosas inconstitucional.

Para finalizar, es necesario repensar que la tarea para alcanzar la eficacia normativa en Colombia, y particularmente en el departamento del Magdalena, estriba en la conjunción entre ciudadanía, medios y cultura. La memoria jurídica y el poder de la evocación son el punto de partida simbólico que puede reificar el derecho y la política en Colombia.

Conclusiones preliminares

El filósofo Rubén Jaramillo Vélez ha señalado con insistencia los problemas que afronta Colombia en la construcción de su proyecto de modernidad política, proyecto que se encuentra inconcluso y que gravita sobre una gran exclusión: la de la materialización de una ciudadanía real y efectiva. Sin embargo, esta gran exclusión está signada por una gran voluntad de olvido, una voluntad de olvidar las tragedias comunes, el dolor y el drama de la exclusión constante y trágica de una no ciudadanía y de una postergación permanente de derechos violentados históricamente.

Las comunidades de personas en condición de desplazamiento forzoso en Colombia no solo deben enfrentar a diario la lucha del despojo y la animadversión de la marginalidad y el dolor por lo perdido, sino afrontar además una lucha por no ser ocultados en el tapete de la historia, por no desaparecer de las imágenes y arquetipos que fundan la historia hegemónica de un acontecer nacional que hasta ahora es escrito por los guerreros vencedores que aparecen en el gran relato mediático nacional.

Los intentos del constitucionalismo progresista en Colombia, y particularmente del experimentalismo jurídico como técnica que inaugura una nueva retórica jurídica, han servido de paliativo a las condiciones de esta fractura social que implica la tragedia humanitaria del desplazamiento forzoso. Pero como se explicó, la debilidad de la norma, el síndrome normativo y el fetiche legal que padece la jurisprudencia en Colombia se convierten en obstáculos a enfrentar.

Es vital que las movilizaciones simbólicas que produce la norma en Colombia terminen en movilizaciones de acciones colectivas. Para esto se debe trascender el panorama deliberativo propuesto por el experimentalismo jurídico y ajustarlo a los requerimientos de empoderar e interpelar. Necesitamos pasar, de la deliberación que posiblemente está elitizada, a una interpelación con comunidades y grupos sociales que puedan movilizarse empoderadamente para hacer valer sus derechos.

La periodista Ana María Miralles afirma que uno de los grandes problemas que impide construir espacios públicos interpelativos, propios de la modernidad, es la confusión entre lo público y lo publicable, confusión que brinda la posibilidad del olvido de los aspectos esenciales de la esfera política y que impide la formación pedagógica para una opinión pública capaz de deliberar, pero más de interpelar, a partir de informaciones relacionadas con su mundo de significados. Lamentablemente, tal como lo comenta Miralles (2007):

La idea del interés público informativo no ha remitido a una noción política de lo público, sino que se ha basado en el criterio de lo publicable a partir de los criterios de lo que es noticia. En la segunda confusión, desde el punto de vista de los lenguajes, de los enfoques y de la práctica cotidiana del periodismo, se ha estimulado la visión de que lo público coincide con lo estatal y no de que lo estatal es solamente una parte de lo público (p. 37).

Como se ha reiterado constantemente en este trabajo, los desplazados se encuentran sin techo y con múltiples secuelas en sus vidas. Tal ha sido el saldo dejado por años continuos de la guerra. Masacres, homicidios selectivos, atentados terroristas, reclutamiento de menores, daños a los

bienes de las comunidades, confinamiento, violencia contra las mujeres son, entre otros, los hechos que han vivido los habitantes de la mayoría de los departamentos del territorio colombiano.

Como se ha venido planteando en otros apartes de este trabajo, la tragedia de los desplazados y víctimas sigue siendo una tragedia privada y llena de privaciones, una tragedia que no se narra en el ámbito de lo público y menos aún en el ámbito de lo que es objeto de salir a la luz pública. Sin embargo, su dolor y su sufrimiento deben salir de la esfera privada e ingresar en la esfera pública, tal y como lo plantea Mario López (2007) cuando taxativamente nos invita a una:

Desprivatización del dolor y de las pérdidas: que el problema no sea una cuestión solo entre víctimas y victimarios, una cuestión privada, sino todo lo contrario, un asunto público, una responsabilidad de toda la sociedad... asumiendo esa realidad como un asunto político y social, y no solo como una realidad interpersonal (p. 95).

Desprivatizar el dolor de las víctimas con su visibilización en la esfera pública es la clave fundamental para iniciar procesos serios de experimentalismo jurídico, en entornos conflictivos como el que atraviesa la nación colombiana. Solamente en la medida en que podamos comprender y aprehender la experiencia de los desplazados y de las víctimas de la violencia, podremos propiciar escenarios para dinamizar una materialización efectiva de la norma en la vida social. Como lo destaca Hoyos (2007):

Por ello, no se puede pensar en una paz negociada ignorando el punto de vista y la experiencia de las víctimas. Ellas son tolerancia visible. Si se las tiene en cuenta y se les reconoce su punto de vista, es decir, su exigencia de verdad, se puede muchas veces constatar que su reclamo de justicia no es tanto el de un castigo ejemplar, sino el de la urgencia de crear condiciones que eviten, en el futuro, la repetición de actos violentos (p. 11).

El escenario regional de los desplazados es un lugar que no convoca a la sociedad en su conjunto, y por ende es un espacio carente de fuerza política que no moviliza ni genera cambios en la situación de las

personas afectadas, ni en las estructuras sociales que posibilitaron los hechos violentos. Se trata de un escenario donde ni siquiera las mismas comunidades y organizaciones de desplazados entienden en su totalidad los procesos jurídicos que permitan resarcir el daño que han padecido. Como lo plantea Iván Orozco (Orozco, 2007):

El coro polifónico de las voces que han expresado su indignación por las atrocidades del paramilitarismo, canta en un teatro todavía vacío. Lo confirman las estadísticas de la revista *Semana*. No fue suficiente el informe de *El Tiempo* sobre los descuartizamientos pedagógicos y sobre la economía de espacio de las fosas comunes para mover a la gente a que ingresara a la función. Sospecho, desde hace años, que las clases medias y altas de los grandes centros urbanos se sienten identificadas con las víctimas del secuestro guerrillero, pero no se identifican para nada con las víctimas del paramilitarismo. Y es que mientras el secuestrado podría ser alguien como nosotros, los desaparecidos son, en cambio, campesinos pobres, negros e indios que habitan zonas periféricas, de los cuales nos sentimos separados por una distancia geográfica, social y cultural casi infinitas.

Es necesario profundizar en las estrategias que posibiliten el diálogo interpelativo entre los desplazados y las instituciones, así como desde el mismo experimentalismo jurídico delineado por la Corte, trazar el camino hacia su visibilización mediática. Estos elementos nos permitirán entender la forma como se fundan y refundan los arquetipos marginalizados de la figura del desplazado.

CONCLUSIONES GENERALES

Sibboleth, es un vocablo de origen hebreo que sirve para estigmatizar a quienes no pertenecen al grupo social y que hablan mal el lenguaje de la comunidad por estar alejados de la misma. Al rubricarles dicho término, señalan su condición de no pertenencia y hacen que los procesos de exclusión social manifiesten una doble situación para el presunto “extraño”: por un lado, supone la no aceptación de dicha persona en el grupo y, por otra parte, implica una permanencia en el tiempo de la condición de excluido. *Sibboleth* es el nombre con el que abrió su exposición de arte en el Museo Tate Modern, en Londres, el 19 de octubre de 2007, la reconocida artista colombiana Doris Salcedo. La obra de Doris fue una intervención que realizó en el Turbine Hall, la entrada principal del reconocido museo. Lo interesante de esta obra son las enseñanzas que se toman de la fuerza conceptual plasmada por la autora (Revista *Arcadia*, 2013).

La entrada al museo quedó dividida por una gigantesca grieta que la atravesaba de esquina a esquina. Esa grieta representaba simbólicamente el grito de la exclusión, el abismo que existe en Colombia, el abismo permanente del aplazamiento y desplazamiento. La grieta del piso encajada en el museo representa la cicatriz, la marca que aún evidencia Colombia. La grieta entre instituciones inclusivas e instituciones extractivas, entre guerrilla y Estado, la grieta entre ciudadanía y derechos, entre norma y realidad, entre el desplazado y el aplazamiento significativo de sus derechos en la historia de Colombia.

Esta grieta se niega a desaparecer de nuestra realidad. También personifica, con la fuerza que brindan las metáforas, que los desplazados no son bien recibidos en las ciudades y que el intento del Estado y de la sociedad en general pareciera dirigirse hacia la contención del fenómeno y a impedir que los desplazados salgan de los lugares donde este se originó o en lograr que estas personas permanezcan del otro lado de la grieta, ya que son “extranjeros” que vienen de una guerra que no nos pertenece y su sola presencia atenta contra el orden establecido.

Hoy por hoy, Colombia continúa siendo catalogado como el país más feliz del mundo (Gallup, 2012) y existe una tendencia a olvidar (en medio de los *reality shows* y los programas de entretenimiento, así como los eventuales triunfos de la Selección Colombia), la realidad circundante. Existe una especie de burbuja cognitiva donde los medios encierran nuestras creencias y percepciones sobre el mundo.

Mientras el país delira con el *reality show* de turno; con los goles de sus futbolistas; mientras se habla de la derrota de la guerrilla; de lo absurdo de un proceso de paz; de la eliminación de las bandas paramilitares y de los duros golpes contra el narcotráfico; el dolor de las víctimas, de los aplazados-desplazados, de los desposeídos, de los desarraigados, lucha por no ser postergado en los pasadizos de la memoria olvidada.

Queda claro, como se ha enfatizado en este trabajo de investigación, que la tarea para alcanzar la eficacia normativa estriba en la conjunción entre ciudadanía, medios y cultura. La memoria jurídica y el poder de evocación son el punto de partida simbólico que puede reificar el derecho y la política en Colombia. Para concluir, esta investigación presenta un esbozo de las lecciones que se pueden aprender de la correlación entre el experimentalismo jurídico (Puga, 2012) y el concepto de memoria jurídica.

Puga (2012) centra su análisis en la forma como el litigio público publicita las problemáticas que se dan en el ámbito de la ineficacia de la norma y de las promesas del Estado y cómo esto dota de sentido político las acciones de los involucrados, quienes deciden unirse para transformar realidades bajo la supervisión de un juez.

El experimentalismo jurídico puede acompañarse de la memoria jurídica, como un elemento catalizador de las luchas por pasar de la deliberación a la interpelación bajo el seguimiento de los jueces. Este reconocimiento puede existir si y solo si el sujeto se autorreconoce. Es ahí donde radica el trabajo para iniciar la interpelación social y la materialización del derecho de los desplazados (aplazados históricos).

A este respecto, podemos evidenciar que los intentos de la Corte han dado resultados en un lapso de diez años, pero aún falta muchísimo para poder levantar el ECI. Aun así, es vital asumir en el enfoque de goce efectivo de dichos derechos una mirada regional que asuma las disparidades del conflicto y las disparidades institucionales para hacerle frente a las problemáticas que este genera.

Las críticas al experimentalismo jurídico evidencian que las tendencias globales del constitucionalismo progresista pueden terminar convergiendo hacia tendencias tecnocráticas, propias del universo conceptual del modelo de mercado, que cooptan el procedimiento, elitizándolo y apartándolo de los grupos hacia los cuales se pretende movilizar desde la ingeniería jurídica.

Estas críticas evidencian la necesidad de apelar a formas de cohesión y de acción colectiva que doten de sentido a los grupos de desplazados y los hagan salir de su forma pasiva, para entrar a una opción que legitime el experimentalismo jurídico. Ahí es donde se hace necesario revisar el tema de la cultura, y es precisamente ahí donde está el trabajo para poder transitar el camino del fortalecimiento de la norma en Estados alertados como el nuestro (Foreing Policy, 2013).

Solucionar los problemas aún pendientes de Colombia podría iniciarse por concretar en los imaginarios sociales la idea de ciudadanía, la idea de Estado y la idea de nación. Y aunque esta perspectiva pueda ser acusada de culturalista, cabe anotar, como lo afirmaba Clifford Geertz (1992, p. 23), que “somos seres suspendidos en redes de significados”, y que es a partir de estos significados como podemos organizar y reorganizar nuestros contextos.

En consonancia con la idea que se acaba de expresar, cabe hacer mención —sin que esto indique necesariamente un sesgo metodológico—, a la distopía de corte orwelliano recreada en su obra *El fin del mundo y un despiadado país de las maravillas*, del autor japonés Haruki Murakami (2009), quien nos presenta de forma gráfica y con maestría literaria un mundo alternativo creado en el núcleo de la conciencia de un ser humano. Este mundo adquiere vida propia, está plagado de unicornios que devoran la fuerza de los egos de los seres inmortales que lo habitan. Está rodeado de murallas carceleras, las cuales tienen percepción del mundo emocional de sus habitantes y detectan los rastros furtivos del amor que se niega a morir. Los guardianes vigilan a las sombras que frente a la mirada impávida de sus dueños se aprestan a fenecer cuando son separadas de forma abrupta y dolorosa de sus genuinos portadores. Al agonizar la sombra, muere el corazón de su dueño, y por lo tanto su humanidad. Este universo bizarro, se llama “El fin del mundo”. En este cosmos distópico, gélido y lleno de oscuridad, un lector de sueños lucha denodadamente por escapar con su sombra e impedir la muerte de su corazón. Lo interesante de este relato es que solo lo podrá lograr si es capaz de rearmar sus sueños, ya que uniendo los fragmentos dispersos de sus sueños perdidos podrá escapar de las sombras del olvido.

Creo que evitar “el fin del mundo orwelliano” es posible si y solo si nos aferramos a los fragmentos perdidos de la memoria. Es en este punto en donde deónticamente se hace vital e imperativo abandonar la pasión del olvido, para que el derecho en Colombia pueda retomar su fuerza y, por qué no, transitar el camino posible para transformar la realidad de quienes padecen injusticias.

Finalmente es bueno pensar en lo que expresa Víctor Guerrero (2007, p. 225) cuando afirma que “la justicia no escribe la historia, los jueces no escriben la historia, pero escriben el primer párrafo de certidumbre para que después la historia pueda ser construida”.

REFERENCIAS

- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James (2012). Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Barcelona: Ediciones Deusto.
- ACNUR (2010). Tendencias globales 2009. Madrid: ACNUR.
- ACNUR (2011). Tendencias globales 2010. Madrid: ACNUR.
- ACNUR (2012). Tendencias globales 2011. Madrid: ACNUR.
- ACNUR (2013). Tendencias globales 2012. Madrid: ACNUR.
- ACNUR, CODHES, (2011). Compilación sobre desplazamiento forzado. Normas, doctrinas y jurisprudencia nacional e internacional. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- ADLER, Fredda (1983). Nations not obsessed with Crime. Littleton: R.B.
- AFRODES (2007). Luces y contra luces sobre la exclusión: los derechos humanos de las comunidades afrocolombianas. Bogotá: Afrodes, Global Rights.
- ALTHUSSER, Louis (2003). Ideología y aparatos ideológicos de Estado. Buenos Aires: Nueva Visión.
- ARENDT, Hannah (2005). La condición humana. Barcelona: Paidós.
- ARIZANAVALLO, Adolfo Antonio (2008). Regresemos a que nos maten, amor. Santa Marta: Asociación de escritores del Magdalena.
- ATRIA, Fernando (2001). Legalismo, Política y Derechos. En <<http://islandia.law.yale.edu/sela/satria.pdf>> acceso abril de 2008.
- ATRIA, Fernando (2004). ¿Existen derechos sociales? Discusiones (Bahía Blanca) N° 4.
- BAUMAN, Zygmunt (2003). Vida de consumo. México: Fondo de Cultura Económica.

- BAUMAN, Zygmunt (2009). *Tiempos líquidos*. Barcelona: Tusquets.
- BELLO, Martha (2004). *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- BELLO, Martha (2004). *El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión*. En: *Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: ACNUR, Universidad Nacional de Colombia.
- BELLO, Martha (2005). *El desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas*. Medellín: REDIF, ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, Corporación Región.
- BELLO, Martha Nubia et al., (2005). *Bojayá, memoria y río. Violencia política, daño y reparación*. Bogotá: Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia-Universidad Nacional de Colombia.
- BELLO, Martha y MOSQUERA Claudia (2001). *Desplazados, migrantes y excluidos: actores de las dinámicas urbanas*. En: Fernando Cubiles y Camilo Domínguez (ed.), *Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales*. Bogotá: Centro de Estudios Sociales.
- BENJAMIN, Walter (1992). *Cuadros de un pensamiento*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- BENJAMIN, Walter. (2010) *Tesis sobre la Historia y otros fragmentos*. Bogotá: Desde abajo.
- BERGQUIST, Charles (1988). *Café y conflicto en Colombia, 1886-1910*. Medellín: FAES.
- BERIAIN, Josetxo (2004). *Modernidades en disputa*. Barcelona: Ánthropos editorial.
- BINDER, Alberto (2006). *La fuerza de la inquisición y la debilidad de la república*. Revista Pensamiento Penal. Edición 34. Buenos Aires.

- BINDER, Alberto (2007). La cultura jurídica, entre la innovación y la tradición. En <<http://www.pensamientopenal.com.ar/cdcongreso/ponen30.pdf>> acceso marzo 2011.
- BLANQUER, Jean-Michel (2002). Las instituciones a prueba de práctica. En: BLANQUER, Jean-Michel y GROSS, Christian. Las dos Colombias. Bogotá: Norma.
- BLANQUER, Jean-Michel; GROSS, Christian (2002). Los retos de Colombia en el tercer Milenio. En: BLANQUER, Jean-Michel; GROSS Christian. Las dos Colombias. Bogotá: Norma.
- Boletín Informativo de la Embajada de los Estados Unidos – Panamá, febrero 2004. Recuperado de: <http://photos.state.gov/libraries/panama/11567/2004/abvsedb.pdf>.
- BONILLA, Elssy; RODRÍGUEZ, Penélope (2005). Más allá del dilema de los métodos: la investigación en ciencias sociales. Bogotá: Norma.
- BORJA GÓMEZ, Jairo Humberto (2006). Un territorio imaginado. Del virreinato de la Nueva Granada a la Gran Colombia (1740-1830). En: RODRÍGUEZ BOULEY, Catherine et al, (2006). Revertir el destierro forzado: protección y restitución de los territorios usurpados. Obstáculos y desafíos para garantizar el derecho al patrimonio de la población desplazada en Colombia. Bogotá: Comisión Colombiana de Juristas.
- BOTERO BERNAL, Andrés (2003). Diagnóstico de la eficacia del derecho en Colombia y otros ensayos. Medellín: Biogénesis, Señal.
- BOURDIEU, Pierre y WACQUANT, Löic (2005). Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires: Siglo XXI.
- BOURDIEU, Pierre (2002). Poder, derecho y clases sociales. Desclee de Brouwer.
- BUSHNELL, David (2010). Colombia una Nación a pesar de sí misma. Bogotá: Planeta.

- CANALES, Rodrigo (2012). TED: los carteles como empresas. En: <https://www.youtube.com/watch?v=uyooAxPW9DU>
- CAMARGO, José Antonio y BLANCO, Carlos Armando (2010). Voces y silencios sobre el desplazamiento forzado en la ciudad de Santa Marta. Santa Marta: Universidad Sergio Arboleda.
- CAMPS, Victoria (2010). Democracia sin ciudadanos. Madrid: Trotta.
- CARCOVA, Carlos María (2009). Acceso a la justicia: exclusión y aculturación. En <http://www.urbeetius.org/newsletters/02/Carcova.pdf>
- CARLIN, John (2008). El factor Humano. Barcelona: Seix Barral.
- CASTILLO, Alfonso (2004). El desplazamiento como fenómeno socioeconómico ligado a la concentración del poder sobre la tierra. En: BELLO; Martha. Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- CEBALLOS GÓMEZ, Diana (2006). Desde la formación de la República hasta el radicalismo liberal (1830-1886). En: RODRÍGUEZ BAQUERO, Luis Enrique [et al]. Historia de Colombia. Bogotá: Taurus, 2006.
- CEPAL (2014). Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013. CEPAL.
- CEPEDA ESPINOSA, M.J. (2008) Polémicas Constitucionales. Colombia: Legis.
- CHAYES, A. (1975). The role of the judge in public law litigation. Harv. L. Rev. 89:1281.
- CHURRUCA, Cristina; MEERTENS, Donny (2010). Desplazamiento en Colombia. Prevenir, asistir, transformar, cooperación internacional e iniciativas locales. Medellín: La carreta editores.
- CINEP. Informe especial (2009). El reto de las víctimas: el reconocimiento de sus derechos. Bogotá: CINEP.

- CODHES (2007). Boletín Informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. Número 72. Bogotá.
- CODHES (2009). Boletín informativo de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. Número 75. Bogotá.
- CODHES (2011). Boletín de la consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento. Número 77 y 78. Departamentos de llegada 1999-2011.
- CODHES (2011). Codhes informa. Boletín informativo No. 78. De la seguridad a la prosperidad democrática en medio del conflicto. Bogotá.
- CODHES (2012). Codhes informa. Boletín informativo No. 80. Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada.
- CODHES (2013). Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Bogotá.
- CODHES (2013). La crisis humanitaria en Colombia persiste. El pacífico en disputa. Informe de desplazamiento forzado 2012. Bogotá: Codhes.
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2006). Informe No 88/06. Petición 1306-05. Organización de Estados Americanos.
- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA (1991). Bogotá: Legis.
- CORPORACIÓN NUEVO ARCO IRIS (2009). La memoria desde las víctimas I. Santa Marta: desde las profundidades del Caribe las mujeres se niegan a olvidar. Bogotá: Corporación Nuevo Arco Iris.
- CORREA DE ANDREIS, Alfredo; et al (2009). Desplazamiento interno forzado: restablecimiento urbano e identidad social. Barranquilla: ediciones Uninorte.
- CORTÉS, Darwin; VARGAS, Juan (2012). Inequidad regional en Colombia. Serie documentos de trabajo, Número 127. Bogotá: Facultad de Economía Universidad del Rosario.

- DANE (2007). Informe de coyuntura económica. Regional Departamento del Magdalena.
- DANE (2008). Informe de coyuntura económica. Regional Departamento del Magdalena.
- DANE (2009). Informe de coyuntura económica. Regional Departamento del Magdalena.
- DANE (2010). Informe de coyuntura económica. Regional Departamento del Magdalena.
- DANE (2011). Informe de coyuntura económica. Regional Departamento del Magdalena.
- DANE (2012). Informe de coyuntura económica. Regional Departamento del Magdalena.
- DANE (2013). Informe de coyuntura económica. Regional Departamento del Magdalena.
- DE LEÓN, Peter (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. Revista Gestión y política pública. Volumen VI, Número 1. Primer semestre de 1997.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2003). Desplazamiento Forzado en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- DÍAZ, Carlos y AMADOR, Juan (2009). Hacia la comprensión de universos psico-culturales. Las fuentes vivas: memoria y narración. En: SERNA, Adrián. Memorias en crisoles. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- DOING BUSINESS en Colombia (2010-2011). Banco Mundial y la Corporación financiera Mundial.
- DOING BUSINESS en Colombia (2011-2012). Banco Mundial y la Corporación financiera Mundial.

- FAJARDO, Darío (2005). Colombia: paz y conflicto, tierras y paramilitarismo en el proyecto de verdad, justicia y reparación. Bogotá: Mimeo.
- FAJARDO, Darío. Para sembrar paz hay que aflojar la tierra, Capítulo I: La tierra, la agricultura y el poder político. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional. S. F.
- FAJARDO, Darío. Tierra, poder político y Reformas Agraria y Rural. Cuadernos Tierra y Justicia No. 1. Material fotocopiado. S. F.
- FERGUSON, Niall (2012). Civilización: occidente y el resto. Barcelona: Debate.
- FERNÁNDEZ SIERRA, J. A. (2011). Práctica Judicial en el Régimen General de Seguridad Social en Salud. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura.
- FERRARI, Vincenzo (2006). Derecho y sociedad: elementos de sociología del derecho. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- FOREING POLICY (2012). Índice de Estados Fallidos. Recuperado en: <http://www.fp-es.org/indice-de-estados-fallidos-2012>
- FOREING POLICY (2013). Índice de Estados Fallidos. Recuperado en: <http://www.fp-es.org/indice-de-estados-fallidos-2013>
- FORERO, Jaime (2002). Campesinado, economía agraria y sistema alimentario en Colombia. En: BLANQUER, Jean-Michel y GROSS Christian. Las dos Colombias. Bogotá: Norma.
- FOUCAULT, Michel (1991). Vigilar y castigar: El nacimiento de la prisión. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FRANCO, Natalia; NIETO, Patricia; RINCÓN, Omar (2010). Tácticas y estrategias para contar: historias de la gente sobre conflicto y reconciliación. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- GALEANO, Eduardo (2004). Bocas del tiempo. Buenos Aires: Siglo XXI.

- GALEANO, María Eumelia (2004). Estrategias de investigación social cualitativa: El giro en la mirada. Medellín: La carreta.
- GALLUP (2012). Barómetro global de felicidad y esperanza.
- GARAY, Luis Jorge (2012). El reto ante la tragedia humanitaria de desplazamiento forzado: garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada II. Volumen 9. Colombia: Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia.
- GARAY, Luis Jorge; et al (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá: Fundación Método, Fundación Avina y transparencia por Colombia.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1989). Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad. México: Grijalbo.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio et al (2010). Estado alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. Bogotá: Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad. De-justicia.
- GARCÍA VILLEGAS, Mauricio; RODRÍGUEZ, César (Eds.) (2003). Derecho y sociedad en América Latina: Un debate sobre los estudios jurídico críticos. Bogotá: ILSA.
- GARCÍA, Andrés (2001). Poder, derecho y clases sociales. Bilbao: Desclee.
- GEERTZ, Clifford (1992). La interpretación de las culturas. Barcelona: Gedisa.
- GIMÉNEZ, G. (2008). Cultura y poder simbólico del Estado. México: Conaculta.
- GIRALDO ISAZA, Fabio (2007). La globalización: integración psíquica al mercado. En: GIRALDO ISAZA, Fabio (compilador). Pánico en la globalización. Bogotá: Fica.
- GOLDRATT, Eliyahu (2007). La meta: un proceso de mejora continua. Barcelona: Granica.

- GÓMEZ RAMÍREZ, M. (2010). El Estado de cosas inconstitucional. Análisis de los motivos de la Corte Constitucional para su declaratoria. Tesis para optar el título de abogado. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- GUERRERO, Víctor (2007). La víctima: de ocupante sin lugar a lugar sin ocupantes. En: HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo. Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- GUEVARA S., Juan David (2009). La democracia participativa como instrumento de dominación de la esfera pública. Una mirada crítica a la realidad política colombiana a partir de la constitución de 1991. Bogotá. En: [http:// repository.urosario.edu.co / bitstream / 10336 / 1578/1/80871509.pdf](http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/1578/1/80871509.pdf)
- GUILLÉN MARTÍNEZ, Fernando (1996). El poder político en Colombia. Bogotá: Planeta editores.
- GRUPO DE MEMORIA HISTÓRICA (2013). ¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad. Bogotá: Imprenta Nacional.
- GUSDORF, G. (1998). Pasado, presente y futuro de la investigación interdisciplinaria. Washington: Unesco.
- HABERMAS, Jünger (1994). Historia y critica de la opinión pública. Barcelona: ediciones G. Gilli.
- HARDIN, Garret (1968). The tragedy of the commons. Review science, 13 de diciembre.
- HERNÁNDEZ BELLO, A.; GUTIÉRREZ BONILLA, M. L. (2010). Vulnerabilidad y exclusión en salud: datos y relatos de la situación de la población desplazada. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- HERRERA, Leonardo y PÉREZ, Fausto (2011). La guerra no lo agota todo. Crónicas de Masacres y desarraigos. Bogotá: Fondo de publicaciones Universidad Sergio Arboleda.

- HOBBSAWM, Eric (1999). *Gente poco corriente. Resistencia, rebelión y Jazz*. Barcelona: Crítica.
- HONNETH, Axel (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Madrid: Crítica.
- HOYOS, Guillermo (Ed.), (2007). *Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y reparación en Colombia*, Bogotá: Universidad Javeriana.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2013). *El riesgo de volver a casa: violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia*.
- HUNTINGTON, Samuel (2005). *El choque de civilizaciones. La reconfiguración del orden mundial*. Barcelona: Paidós.
- HURTADO, Jacqueline (2010). *Metodología de la investigación*. Caracas: Quirón ediciones.
- IBAÑEZ, Ana María; MAYA, Andrés (2007). *La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Bogotá: DNP.
- IDCM, I. D. (2013). *Global Overview 2012. People internally displaced by conflict and violence*. Ginebra, Suiza.
- INFORME DE CARGA GLOBAL DE LA VIOLENCIA ARMADA (2012). *Secretaría de la declaración de Ginebra sobre violencia armada y desarrollo*.
- JARAMILLO VÉLEZ, Rubén (2004). *Problemática actual de la democracia*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez.
- KENNEDY, Duncan (1986). *Libertad y restricción en la decisión judicial. El debate con la teoría crítica del derecho (CLS)*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- KENNEDY, Duncan (1997). *A Critique of Adjudication*. Maschussets: Harvard University Press.

- KENNEDY, Duncan (2006). La crítica de los derechos en los critical legal studies. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Año 7, número 1. Julio de 2006. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- KENNEDY, Duncan (2010). *Izquierda y derecho: ensayos de teoría jurídica crítica*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- KLARE, Michael T. (2003). *Guerra por los recursos: el futuro escenario del conflicto global*. Barcelona: Urano.
- LATORRE IGLESIAS, Edimer (2010). *Libro de Memorias: Primer intercambio y concurso de semilleros de investigación*. Santa Marta: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda. ISBN: 978-958-99035-1-3.
- LATORRE IGLESIAS, Edimer (2011). Memoria y resiliencia. *Revista Prolegómenos y Valores*. Volumen XIII, No 25, enero-junio de 2011. ISSN 0121-182X Bogotá-Colombia. Página 95.
- LATORRE IGLESIAS, Edimer (2011). Visibilización de la memoria de las víctimas de la violencia en el departamento del magdalena: resiliencia para construir verdad jurídica interpretación constitucional y judicial. *Revista Prolegómenos y Valores*. Volumen XIV, No 27, enero-junio de 2011. ISSN 0121-182X Bogotá-Colombia. Página 199.
- LATORRE IGLESIAS, Edimer (2012-Enero). Entrevistas a líderes representantes de población en condición de desplazamiento forzoso en la ciudad de Santa Marta. Grabación en Audio.
- LATORRE IGLESIAS, Edimer; CAMARGO, José Antonio (2009). *De aplazados a desplazados*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.
- LATORRE, Edimer; CAMARGO, José Antonio; y BLANCO BOTERO, Carlos Armando (2010). *Comunicación, memoria y resiliencia. Estudio sobre la memoria de las víctimas de la violencia en el departamento del Magdalena*. Bogotá: Fondo de Publicaciones Universidad Sergio Arboleda.

- LEAL BUITRAGO, Francisco; ZAMOCs, León (1990). Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- LEMAITRE, Julieta (2007). Fetichismo legal. Derecho, violencia y movimientos sociales en Colombia. En: <http://www.law.yale.edu/documents/pdf/sela/J_julietaLemaitre__Spanish_.pdf> acceso abril de 2010.
- LIEVANO AGUIRRE, Indalecio (2002). Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Bogotá: Intermedio editores.
- LIMA, Leila (2002). El desplazamiento forzoso en Colombia, el impacto en las mujeres. Revista refugiados, N. 114. ACNUR.
- LINARES, S. (2008). El diálogo democrático entre las cortes y las instituciones representativas. Revista Mexicana de Sociología 70 (3): 487-539.
- LIRA KORNFELD, Elizabeth (2010). Trauma, duelo, reparación y memoria. Revista de estudios sociales. Agosto, No 36. Bogotá: Universidad de los Andes.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, C. (2010). Y refundaron la Patria. Bogotá. Fundación Arco Iris.
- LÓPEZ MEDINA, D. E. (2007). El derecho de los jueces. Bogotá: Editorial Temis.
- LÓPEZ, Mario (2007). En: HOYOS VÁSQUEZ, Guillermo. Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- MACHADO, Absalón (2004). Tenencias de tierras, problema agrario y conflicto. En: Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. ACNUR: Universidad Nacional de Colombia.

- MARTÍN-BARBERO, Jesús (1998). Modernidades y destiempos Latinoamericanos. Revista Nómadas. Número 8 - abril. Bogotá: Universidad Central.
- MARWICK, Arthur (1989). La naturaleza de la historia. Londres: Mcmillan.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (1985). La ideología Alemana. Buenos Aires: Pueblos unidos.
- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich (2000). El manifiesto del Partido Comunista. Madrid: Alba.
- MATAS MORELL, Arnau (2010). Los lugares de la memoria. Una mirada irenológica a la noción filosófica de memoria. Revista de Paz y Conflictos. Número 3. Granada: Universidad de Granada.
- MATE, Reyes. (2003). Memoria de Auschwitz. Actualidad moral y política. Madrid: Trotta.
- McCOMBS, M. (1996). Influencia de las noticias sobre nuestras imágenes del mundo. En: Los efectos de los medios de comunicación. Barcelona: Paidós.
- MEERTENS, Donny (2002). Desplazamiento e identidad social. Revista de estudios sociales, febrero, número 011. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia.
- MEERTENS, Donny (2010). El empoderamiento de las mujeres como elemento estratégico en la prevención del desplazamiento: Políticas y prácticas en Montes de María. En: CHURRUCA, Cristina; MEERTENS, D. (eds). Los desafíos de la Cooperación Internacional en la Prevención del Desplazamiento en Colombia. Medellín: Editorial la Carreta.
- MENY, Yves; THOENIG, Jean Claude (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.

- MERCADO PACHECO (2012). Experimentalismo democrático, nuevas formas de regulación y legitimación del derecho. Granada: Universidad de Granada.
- MILJIKER, María Eva (2006). Duncan Kennedy y la crítica a los derechos. Revista Jurídica de la Universidad de Palermo. Año 7, número 1. Julio de 2006. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- MIRALLES, Ana María (2007). Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana. Bogotá: Norma.
- MIRALLES, Ana María (2011). El miedo al disenso. El disenso periodístico como expresión democrática de las diferencias y no como provocación de violencia. Barcelona: Gedisa.
- MOLANO, Alfredo (2001). Desterrados: crónicas del desarraigo. Bogotá: punto de lectura.
- MOLINA BETANCUR, C.M. (2010). “El rol instrumental de la Corte Constitucional”. Revista de Derecho. Universidad del Norte. Diciembre, número 028. Barranquilla.
- MONEY, E. (2003). Bringing the End into Sight for Internally Displaced Persons. Forced Migration Review.
- MORA CASTILLO, S. M. (2012). “El Litigio de la Reforma Estructural de los Tribunales Constitucionales como Actores Políticos. Modificación de condiciones estructurales que desconocen derechos consagrados constitucionalmente”. Tesis para optar el título de Maestría en Ciencia Política. Universidad de Salamanca. Recuperado de: http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/TFM_sandra_mora_castillo.pdf.
- MORELLI RICO, M. (2013). “La Corte Constitucional, ¿Un legislador Complementario? Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MULLER, Pierre (1998). Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. INNOVAR, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. Bogotá: Universidad Nacional.

- MULLER, Pierre (2009). Las políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MUNERA, Alfonso (2008). El fracaso de la nación: región, clase y raza en el Caribe Colombiano (1717-1821). Bogotá: Planeta.
- MUÑOZ RESTREPO, Alba Luz; et al (2009). Derechos de la población desplazada. Medellín: Universidad de Medellín.
- MURAKAMI, Haruki (2009). El fin del mundo y un despiadado país de las maravillas. Barcelona: Tusquets editores.
- NAIM, Moisés (2013). El fin del poder: empresas que se hunden, militares derrotados, Papas que renuncian, y gobiernos impotentes. Cómo el poder ya no es lo que era. Barcelona: Debate.
- NAISBITT, John (2007). 11 mentalidades para prever el futuro. Bogotá: Norma.
- NARANJO, Gloria (2004). Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El “reasentamiento de hecho” y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización. En: Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. ACNUR: Universidad Nacional de Colombia.
- NORA, Pierre (2005). Entre memoria e historia: La problemática de los lugares. En: <http://comisionporlamemoria.chaco.gov.ar/jovenesymemoria/documentos>
- OHMAE, Kenichi (2008). El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras. Bogotá: Norma.
- ONU-HABITAT (2012). State of the worlds cities. 2012-2013. Prosperity of cities. Un-Habitat.
- ONU-HABITAT (2014). Construcción de ciudades más equitativas: políticas públicas para la inclusión en América Latina. Onu-Habitat: CAF-Avina.

- OROZCO, Iván (2007). Algunos comentarios a la conferencia del profesor Hauke Brunkhorst. En: Hoyos Vásquez, Guillermo. Las víctimas frente a la búsqueda de la verdad y la reparación en Colombia. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- OSORIO PÉREZ, Flor Edilma (2009). Territorialidades en suspenso. Desplazamiento forzado, identidades y resistencias. Bogotá: CODHES.
- PALACIO, Marco (2002). La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política. Bogotá: Norma.
- PALACIO, Marco (2012). Violencia pública en Colombia, 1958-2010. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- PARTRIDGE, William (ed.) (2000). Reasentamiento en Colombia. Banco Mundial. Bogotá: ACNUR. Corporación Antioquia Presente.
- PECAUT, Daniel (2001). Guerra contra la sociedad. Barcelona: Espasa.
- PLAZAS VEGA, M. A. (2009). “Reflexiones sobre el activismo de la Corte Constitucional de Colombia”. En: XXI Concurso José Ignacio de Márquez sobre derecho económico. Bogotá: Corporación José Ignacio de Márquez.
- PNUD (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo.
- PNUD (2011). Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación. Bogotá: PNUD.
- PNUD (2011). Informe Nacional de desarrollo humano. Colombia rural: razones para la esperanza. Bogotá: PNUD.
- PNUD (2012). Magdalena 2012. Informe sobre el avance de los objetivos del desarrollo del milenio. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- PROFAMILIA (2011). Tercera encuesta de zonas marginadas sobre salud sexual y reproductiva de mujeres desplazadas y vulnerables. Bogotá: PROFAMILIA.
- PUGA, Mariela (2012). Litigio y cambio social en Argentina y Colombia. Buenos Aires: CLACSO.
- QUINTANA, Óscar Mejía (2012). La constitucionalización de la mentira. Dominación y exclusión en la Constitución del 91. *Revista Palimpsesto*. Facultad de Ciencias Humanas. Número 22. Bogotá: Universidad Nacional.
- QUINTERO VELÁSQUEZ, Ángela María (2009). Contingencias de las estructuras familiares del milenio. *Revista Ágora*, volumen 9, número 2. Medellín.
- RECALDE CASTAÑEDA, Gabriela (2013). Impacto del activismo judicial sobre la garantía del derecho a la educación en Santiago de Cali. *Revista precedente*, 2013. Volumen 2. Enero-junio. Cali.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Auto 41 del 4 de marzo de 2011.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia -439 de 1998; M. P. Vladimiro Naranja Mesa.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia SU-090 de 2000 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia SU-250 de 1998; M. P. Alejandro Martínez Caballero.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia SU-559 de 1997; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda
- REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 1998; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia T-153 de 1998; M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia T-525 de 1999; M. P. Carlos Gaviria Díaz.

REPÚBLICA DE COLOMBIA, Corte Constitucional, Sentencia T-590 de 1998; M. P. Alejandro Martínez caballero.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencias T-227 de 1997, C-328 de 2000, SU-1150 de 2000, T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-215 de 2002, T-268 de 2003, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-645 de 2003, T-669 de 2003, T-721 de 2003, T-795 de 2003.

REVISTA ARCADIA (2013). Editorial “La Grieta”. En: <http://www.revistaarcadia.com/opinion/editorial/articulo/la-grieta/30934>

REVISTA CAMBIO (2008). “El País según José Obdulio”, 13 de agosto de 2008. Bogotá.

REYES POSADA, Alejandro (2009). Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia. Bogotá: Norma.

RITZER, George (2007). La globalización de la nada. Barcelona: editorial popular.

RODRÍGUEZ GARAVITO, C.; RODRÍGUEZ FRANCO, D. (2010). Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

RODRÍGUEZ GARAVITO, César (2009). Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

RODRÍGUEZ PEÑARANDA, María Luisa (2012). Del fracaso del Estado social de derecho hacia la construcción de un Estado de bienestar ¿“neoliberal”? Bogotá: Universidad Nacional.

- ROMERO, José Luis (1999). *Latinoamérica: las ciudades y las ideas*. Medellín: editorial Universidad de Antioquia.
- ROTBURG, Robert (2007). El fracaso y el colapso de los Estados-Nación. Descomposición, prevención y reparación. En: MONCADA ROA, Patricia [et al] (2007). *Los Estados fallidos o fracasados: un debate inconcluso y sospechoso*. Bogotá: Siglo del Hombre editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, Instituto pensar.
- ROTH, André (2004). *Las políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- SÁNCHEZ, J. E. (2011). *Bandas Criminales: continuación con los mismos medios*. Centros de Estudios Estratégicos sobre Seguridad y Defensa Nacionales (CEESEDEN). Volumen 6, Edición 11. p. 36-49. Julio de 2011.
- SAMPIERI, Roberto (2006). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- SANDOVAL SALAZAR, Martha (2010). *Memorias cumbre social y política*. Bogotá: Viva la ciudadanía.
- SANTAMARÍA, Cirilo (1999). *Guatemala: recuperación de la memoria histórica camino y perspectivas*. En: Seminario Taller Internacional Superación de la Impunidad. Memorias, Colombia: Editorial CÓDICE.
- SANTOS, Boaventura de Souza (2001). Los paisajes de la justicia en las sociedades contemporáneas. En: B. Santos y M. García Villegas. *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Siglo del Hombre.
- SANTOS, Boaventura de Souza; GARCÍA VILLEGAS, Mauricio (2001). *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Siglo del Hombre, ICAH, CES, Colciencias.

- SANTOS, Boaventura de Sousa; RODRÍGUEZ GARAVITO, César (eds.) (2007). *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*. Barcelona: Ántrophos editorial.
- SARLO, Beatriz (2011). *Siete ensayos sobre Walter Benjamín*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.
- SECRETARÍA DISTRITAL DE PLANEACIÓN (2010). *Diagnóstico Regional Bogotá-Cundinamarca*. Bogotá.
- SERNA, Adrián (2009). *Memorias en crisoles. Propuestas metodológicas y estrategias para los estudios de la memoria*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- SIERRA GUTIÉRREZ, A. (2007). *Control de constitucionalidad y deliberación democrática en Colombia: Reflexiones a partir de un examen crítico de la Línea Jurispudencial en Salud y Desplazados en la Corte Constitucional. Críticas y propuesta*. Valledupar: Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.
- SIMON, William H. (2004). *Toyota jurisprudence: legal theory and rolling rule regimes*. Columbia public law research paper. No 04-79. Columbia University. Stanford Law School.
- SONTAG, Susan (2003). *Ante el dolor de los demás*. Bogotá, Alfaguara.
- SUÁREZ, Harvey (2004). *Algunas reflexiones para comprender la formación del desplazamiento forzado como un campo de saber, poder y subjetividad*. En: BELLO; Martha (2004). *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- TOBÍAS, Cindy; MUÑOZ, Cindy; RICAURTE, Madeleide (2011). *Aportes de la psicología jurídica al empoderamiento de las víctimas en el acompañamiento psicosocial*. Revista Prolegómenos, año 2011, volumen14, número 28. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.

- UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (2013). Informe nacional de desplazamiento forzado en Colombia (1985-2012). Bogotá: imprenta Nacional.
- UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA (2012). Plan integral Único para la atención de la población en situación de desplazamiento forzado por la violencia en el Departamento del Magdalena. Santa Marta: Universidad del Magdalena.
- UPRIMNY, R.; PAULA SAFFON, M. (2006). Desplazamiento forzado y justicia transicional en Colombia. Estudio sectorial. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.
- UPRIMY YÉPES, R. (2013). La judicialización de la política en Colombia: caos, potencialidades y riesgos. *Revista Sur. Revista Internacional de derechos Humanos*.
- URIBE BOTERO, A. (2005). Reconocimiento y humildad: lo que media en la inclusión del otro. *Revista Internacional de Filosofía política*. Número 26. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- URIBE CELIS, Carlos (2006). ¿Regeneración o catástrofe? (1886-1930). En: RODRÍGUEZ BAQUERO, Luis Enrique [et al]. *Historia de Colombia*. Bogotá: Taurus.
- URIBE, María Victoria (2004). *Antropología de la inhumanidad. Un ensayo interpretativo sobre el terror en Colombia*. Bogotá: Norma.
- VATIMO, Gianni; ZABALA, Santiago (2011). *Comunismo hermenéutico: de Heidegger a Marx*. Barcelona: Herder.
- VILLA, Marta Inés (2006). Desplazamiento forzado en Colombia. El miedo: un eje transversal del éxodo y de la lucha por la ciudadanía. *Revista Controversia* Número 187, diciembre. Bogotá: CINEP.
- WALDMAN, Peter (2007). *Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado*. Bogotá: Norma.

WEBER, Max (2012). Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. México: Fondo de Cultura Económica.

WIGGERSHAUS, Rolf (2011). La escuela de Frankfurt. Buenos Aires: Fondo de cultura económica.

ZAMORA, José; MATE, Reyes (2011). Justicia y memoria. Hacia una teoría de la justicia anamnética. Barcelona: Ánthropos editorial.

ZULUAGA, Nieto Jaime (2004). La guerra interna y el desplazamiento forzado. En: Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Bogotá: ACNUR, Universidad Nacional de Colombia.



**LITIGIO ESTRUCTURAL Y EXPERIMENTALISMO JURÍDICO:
ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO A LOS CAMBIOS GENERADOS POR LA
SENTENCIA T-025 EN LA POBLACIÓN DESPLAZADA**

El autor **Edimer Leonardo Latorre Iglesias** doctor en Sociología Jurídica e instituciones políticas, ha realizado durante mas de siete años un seguimiento a los efectos de la sentencia T-025 que declaró el estado de cosas inconstitucional en cuanto a la sistemática violación de los derechos de las personas en condición de desplazamiento forzoso, fallo que en la vida jurídica y social de Colombia causo grandes y obligatorios cambios.

Este libro producto de investigación, da cuenta de los hallazgos, especialmente en el plano regional, propiciando un acercamiento conceptual que pueda explicar la fuerza del litigio estructural en el constitucionalismo progresista de Colombia, así como la incidencia de la Corte Constitucional y sus salas de seguimiento en el diseño de la política pública para desplazados, todo ello enmarcado en el análisis del contexto teórico y práctico de la justicia experimentalista.



Fondo de Publicaciones
Universidad Sergio Arboleda



9 789588 866338

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

Carrera 15 No. 74-40. Tels: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0538. Bogotá, D.C.

Calle 18 No. 14A-18. Tels: (575) 420 3838 - 420 2651. Santa Marta